



Le rôle des ONG dans la réforme du secteur judiciaire au Kirghizstan

Diana Filatova

► To cite this version:

Diana Filatova. Le rôle des ONG dans la réforme du secteur judiciaire au Kirghizstan. Science politique. 2012. dumas-00826815

HAL Id: dumas-00826815

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00826815>

Submitted on 29 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UFR 11 – Science politique

Mémoire - Master 2 professionnel

**« Coopération internationale, Action humanitaire et Politiques de développement »
(CIAHPD)**

2011-2012

Mlle Diana Filatova

Le rôle des ONG dans la réforme du secteur judiciaire au Kirghizstan

Le cas du partenariat entre le Secours Catholique et les Citoyens contre la Corruption

Sous la direction de Laure Neumayer, Maître de conférences en science politique

Avertissement

« L'Université Paris I n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérés comme propres à leur auteurs».

Table des matières

| | |
|--|----|
| Table des matières | 3 |
| Synthèse | 5 |
| Abstract | 6 |
| Acronymes utilisés | 7 |
| Introduction | 8 |
| Chapitre I. Réforme du système judiciaire au cœur du processus de développement | 14 |
| 1. Comprendre la réforme judiciaire : cadre théorique | 14 |
| 1.1 Au carrefour de l'État de droit et du système de sécurité..... | 14 |
| a) L'État de droit, comme promesse de la justice pour tous..... | 14 |
| b) Un système de sécurité adapté pour plus de justice | 15 |
| c) Une réforme du secteur judiciaire à la croisée des concepts..... | 16 |
| 1.2 Le secteur de la justice – un secteur très large (éléments clés) | 16 |
| a) Cadre constitutionnel et législatif..... | 16 |
| b) Cadre gouvernemental | 17 |
| c) Les cours, tribunaux et auxiliaires de la justice | 17 |
| 1.3 La réforme judiciaire, à quoi fait-elle face ? | 19 |
| a) Un accès au système judiciaire verrouillé..... | 19 |
| b) Une légitimité compromise..... | 20 |
| c) Plus de justice par plus de moyens ? | 20 |
| 2. Appui international à la réforme judiciaire : une évaluation dans le temps et dans l'approche | 21 |
| 2.1 Les trois vagues de « judicialisation » : du déterminisme économique vers la justice pour tous..... | 22 |
| a) Première tentative de « loi pour le développement » | 22 |
| b) La réforme judiciaire dans le vent de la libéralisation | 23 |
| c) Quelle justice pour combattre la pauvreté ? | 25 |
| 2.2 Les dimensions judiciaires de développement pour une multitude des approches | 26 |
| a) La performance judiciaire au service des performances économiques | 27 |
| b) Les droits de l'Homme comme expression même de la justice..... | 28 |
| c) Etat de droit, démocratie, bonne gouvernance... .. | 29 |
| 2.3 La société civile : un nouvel acteur incontournable ? | 31 |
| a) Une justice charitable par des ONG militantes | 31 |
| b) Des plus-values apportées par des ONG..... | 32 |
| c) Pour dépasser les limites, un partenariat s'impose | 33 |
| Chapitre II. La réforme du système judiciaire au Kirghizstan: entre pression de la société civile et urgence sécuritaire | 35 |
| 1. Kirghizstan : les défis de la réforme judiciaire..... | 35 |
| 1.1 Le système judiciaire comme héritage de l'Union Soviétique..... | 35 |

| | |
|--|----|
| a) Le système judiciaire : un instrument hautement politisé | 35 |
| b) Un système pénitentiaire en proie à la violence..... | 37 |
| c) Justice des mineurs : questions majeures ? | 39 |
| 1.2 Les révolutions de 2005 et de 2010 comme conséquences de l'injustice croissante | 41 |
| a) « La Révolution des Tulipes » : pour plus de justice ?..... | 41 |
| b) Un tournant antilibéral et le renversement de Kourmanbek Bakiev | 42 |
| c) La désaffection du public envers le système judiciaire : quelles conséquences ?..... | 44 |
| 1.3 Kirghizstan après 2010 : entre réformes et vieilles habitudes | 45 |
| a) La deuxième Révolution Kirghize | 45 |
| b) Vers un État de droit ? | 46 |
| c) Impunité pour les coupables : le risque de violences persiste..... | 49 |
| 2. Les ONG dans la mondialisation de la justice | 51 |
| 2.1 Le Secours Catholique : stratégies et priorités thématiques..... | 51 |
| a) Le Secours Catholique dans l'action internationale | 51 |
| b) La thématique « Prison – Justice » | 53 |
| c) Le Pôle Europe dans l'espace post soviétique | 54 |
| 2.2 Le soutien d'un acteur local dans la promotion de réformes judiciaires : Citoyens contre la corruption | 56 |
| a) Une intervention à visages multiples | 56 |
| b) Abolition de la peine de mort : une fausse joie ? | 58 |
| c) En faveur d'une justice adaptée aux mineurs..... | 61 |
| 2.3 État, ONG, organisations internationales : des relations complexes..... | 64 |
| a) D'une dépendance soviétique vers une dépendance internationale..... | 64 |
| b) Les ONG kirghizes sont-elles une véritable expression de la société civile ?..... | 65 |
| c) Une nouvelle légitimité pour les ONG..... | 66 |
| Conclusion..... | 67 |
| Bibliographie | 70 |
| Annexes | 77 |
| Annexe 1. Programme de la mission de terrain au Kirghizstan | 77 |
| Annexe 2. Tableau des contacts de la mission au Kirghizstan | 79 |
| Annexe 3. Projets soutenus au Kirghizstan par le Secours Catholique – Caritas France..... | 82 |
| Annexe 4. Cartes | 85 |

Synthèse

Depuis les années 60, les bailleurs de fonds et ensuite les ONG ont commencé à participer à la promotion et à l'implantation des réformes judiciaires dans les pays en voie de développement. D'abord réticentes à intervenir dans un domaine de l'Etat aussi régalien que la justice, les acteurs internationaux du développement justifient leur intervention par le besoin d'un développement économique et ensuite à travers les concepts de bonne gouvernance, des droits de l'homme universels et de l'État de droit comme une condition préalable nécessaire à la démocratisation et au bon fonctionnement du libre marché. Malgré des efforts croissants, un secteur aussi large que le secteur judiciaire demeure difficile à réformer à cause de la multitude et de la complexité des domaines d'intervention, mais aussi du manque de légitimité des bailleurs dans les pays d'intervention. Pour remédier à ce dernier point, mais aussi dans le cadre plus général de la réorientation de l'aide au développement à la lutte contre la pauvreté, les bailleurs ont encouragé la société civile locale à participer à la réforme du secteur judiciaire. Ce processus n'a pas échappé au Kirghizstan, l'ancienne République de l'Union Soviétique qui a accédé, sans le vouloir, à l'indépendance en 1991. Héritage de l'époque communiste, le système judiciaire kirghize n'a été que peu réformé depuis l'indépendance et représente un nombre important de défaillances. Fortement dépendant de l'exécutif, corrompu et en manque chronique de budget, le système judiciaire kirghize n'est pas parvenu à jouer le rôle d'arbitre impartial qui lui a été désigné. Ainsi, il a contribué au renforcement démesuré du pouvoir des deux présidents consécutifs, à la concentration des richesses dans les mains de quelques-uns et à l'appauvrissement de tous les autres. L'échec du système judiciaire, combiné avec d'autres facteurs, a donc conduit à deux révolutions au Kirghizstan (2005 et 2010) et a créé une situation de sécurité instable. A l'issue de la deuxième révolution, le gouvernement décide de prendre au sérieux les demandes du peuple pour plus de justice et après avoir adopté une nouvelle constitution, initie les réformes judiciaires. Cela ouvre une possibilité aux acteurs du développement internationaux et locaux d'imposer leur vision du système judiciaire. Ainsi, le Secours Catholique, association française de loi 1901, avec l'aide de son partenaire local de long date Citoyens contre la Corruption s'est invité dans ce processus et entend proposer sa vision dans au moins deux étapes de la réforme judiciaire : l'humanisation de la législation passant par la réforme pénitentiaire (concernant tout particulièrement les personnes condamnées à vie) et le développement de la justice adaptée aux mineurs. A travers sa double action de projet sur le terrain et de plaidoyer, Citoyens contre la Corruption compte s'imposer en tant qu'acteur important dans un domaine de l'État comme la justice, généralement très régalien. Cette place importante qu'occupent alors les représentants de la société civile kirghize provient du mode de formation de cette dernière qui s'est créée au Kirghizstan après son indépendance dans un environnement alors très ouvert à l'intervention internationale au nom du développement.

Mots clés : réforme/système judiciaire, société civile, ONG, Kirghizstan, développement, Citoyens contre la Corruption, Secours Catholique.

Abstract

Since 1960s, international donors and then NGOs began to take part in the promotion and realisation of judicial reforms in developing countries. Initially reluctant to work in such a regalian field as justice, international development actors justified their intervention by economic development needs and then through the concepts of good governance, universal human rights and the rule of law as an essential pre-condition for democratization and the functioning of the free market. Despite increasing efforts, sector as wide as the judicial sector remains difficult to reform because of the multitude and complexity of areas, but also the lack of legitimacy of donors in the countries of operation. To address this last point, but also in the broader context of the reorientation of development aid in the service of the fight against poverty, donors have encouraged local civil society to participate in the justice sector reform. Kyrgyzstan, former Republic of the Soviet Union which accessed unintentionally to independence in 1991 did not avoid this process. Legacy of the communist era, the Kyrgyz judicial system has been little reformed since independence and represents a significant number of failures. Strongly dependent on the executive power, corrupted and in chronic lack of budget, the Kyrgyz judicial system has failed to play the role of an impartial arbiter which he has been appointed. Thus, it contributed to the strengthening of the excessive power of two presidents, the concentration of wealth in the hands of a few and the impoverishment of everyone else. The failure of the judicial system, combined with other factors has led to two revolutions (2005 and 2010) in Kyrgyzstan and has created a volatile security situation. At the end of the second revolution, the government decided to take seriously the demands of people for justice and after the adoption of the new constitution, he initiated judicial reforms. This opens an opportunity for international and local development actors to impose their vision of the judiciary. So Secours Catholique, French association of 1901 law, with its local long-time partner Citizens against Corruption takes this opportunity and intends to propose its view in at least two of the judicial reform process: the legislation humanization through penitentiary reform (especially concerning persons sentenced to life) and the development of juvenile justice. Citizens against Corruption through a double action: project on the field and advocacy, intends to impose themselves as an important actor of the justice system. This important place which representatives of Kyrgyz civil society are occupying comes from the mode of formation of the civil society which was created in Kyrgyzstan after its independence in an environment that was very open to international development intervention.

Keywords: reform / justice system, civil society, NGOs, Kyrgyzstan, development, Citizens against Corruption, Secours Catholique.

Acronymes utilisés

CAC : organisation partenaire du Secours Catholique – Caritas France « Citoyens contre la Corruption » / « Citizens Against Corruption »

CAD : Comité d'Aide au Développement

DDC : Direction du développement et de la Coopération, agence de la confédération suisse

GTZ : Agence de coopération technique allemande

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement

ONG : Organisation non-gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

RSS : Réforme du système de sécurité

SCCF : Secours Catholique – Caritas France

UE : Union Européenne

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

UNODC : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

URSS : Union des républiques socialistes soviétiques

USAID : United States Agency for International Development

Introduction

Le 25 Juillet 2011, le Conseil pour la sélection des juges fraîchement créé commence à examiner les candidatures aux postes vacants de juges de la Cour suprême et de la Chambre constitutionnelle du Kirghizstan. Près de 130 candidats sont en compétition pour 35 postes à la Cour suprême et 11 à la Chambre constitutionnelle. Les meilleurs candidats sont sélectionnés le 5 août et leurs noms sont envoyés au Président qui, à son tour, a soumis la liste des candidats au parlement pour approbation¹.

Ce remplacement de l'ensemble de juges est mené dans le cadre plus large d'une réforme de l'ensemble du système judiciaire kirghize. Au cours des deux régimes précédents, la réforme du système judiciaire était une des exigences les plus souvent exprimées et de plus longue durée de la part de non seulement de forces de l'opposition, mais plus largement du peuple, auprès duquel le système judiciaire s'est discrédité en se faisant le réputation d'institution la plus corrompue de l'Etat depuis l'indépendance du Kirghizstan.

En effet, le Kirghizstan, ancienne république de l'Union Soviétique accède à l'indépendance en 1991 et devient pour la première fois un État souverain au même titre que ses voisins d'Asie Centrale². Entrée dans une longue période de transition, le Kirghizstan prend d'abord le cap de l'instauration d'une démocratie, mais dérive rapidement vers deux périodes de régime autoritaire ébranlé chaque fois par une révolution. C'est en 2010 que le peuple Kirghize retrouve sa voix démocratique et se lance dans de nombreuses réformes. Et la première, la plus demandée et la plus urgente, c'est la réforme du système judiciaire.

Le Kirghizstan fait partie de la sous-région de l'Asie, conventionnellement appelée Asie Centrale, composée de cinq États ayant acquis leur indépendance après la chute de l'Union Soviétique : le Kirghizstan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Kazakhstan. Elle est située entre la Russie au Nord, la Chine à l'Est, l'Iran, l'Afghanistan et le Pakistan au Sud, et la mer Caspienne à l'Ouest. Ces cinq Républiques ont été créées entre 1924 et 1936 sous l'emprise du pouvoir soviétique soucieux de diviser les communautés musulmanes et d'éviter toute possibilité de panislamisme et de panturquisme sur son sol. Le but était de scinder les communautés ; diviser pour mieux régner. L'indépendance survenue brusquement en 1991 a donc été davantage la conséquence de l'effondrement de l'ensemble soviétique à partir de son centre que le résultat de contestations dans les Républiques périphériques³.

Les pays d'Asie centrale ont ainsi accédé à l'indépendance sans l'avoir sollicitée et sans vraiment s'y attendre. Ils ont chacun leur identité propre mais possèdent nombre de caractéristiques communes et partagent des défis communs : héritage soviétique, régimes autoritaires, montée de

¹ OSCE, *Selection of judges in the Kyrgyz republic and international standards on judicially independence*, Bishkek, 2011, p.10-11

² Olivier ROY, *L'Asie centrale contemporaine*, PUF, 2001

³ Julien THOREZ, « Les nouvelles frontières de l'Asie Centrale : Etats, nations et régions en recomposition », *Cybergeo : Revue européenne de géographie*, article 534, 2011.

l'extrémisme religieux, problèmes d'accès à l'eau liés à l'assèchement de la mer d'Aral, prédominance du secteur agricole, difficulté à gérer l'accès à l'énergie et l'exploitation des matières premières, enclavement excessif, flux migratoires importants, prégnance des réseaux de traite et du narcotrafic.

La vague des « révolutions multicolores » qui a touché l'espace post soviétique à partir de l'année 2003 a atteint l'Asie Centrale via le Kirghizstan au début de l'année 2005. Cela a renforcé les espoirs de changement dans la région, mais a paradoxalement entraîné la chute pacifique du régime le moins autoritaire de la région – le Kirghizstan – tout en inquiétant sérieusement les États voisins. Ceux-ci, pour se protéger d'une éventuelle contagion démocratique se sont empressés d'adopter des contre-mesures répressives visant en particulier l'opposition politique, les médias indépendants et la société civile⁴. Certains d'entre eux, comme l'Ouzbékistan, se sont également rapprochés de la Russie et de la Chine pour garantir la sécurité de leurs régimes. Ce rapprochement réduit significativement les perspectives de démocratisation des régimes centre-asiatiques. Le maintien de régimes autoritaires dans la région crée ainsi l'illusion d'une stabilité politique et sociale, alors que les politiques répressives mises en place et l'absence de réformes risquent de mener finalement à l'instabilité. En effet, depuis le milieu des années 90, l'évolution des régimes politiques en place dans les Républiques d'Asie centrale a été marquée par la stagnation voire, depuis le 11 septembre 2001, par une tendance à la régression en matière de démocratisation⁵.

L'Asie Centrale a, dès les années 60, été qualifiée de « Milieu des Empires », car on ne peut la séparer de ses grands voisins que sont la Russie, la Chine, l'Asie de l'Est, et le Moyen-Orient⁶. L'Asie Centrale se situe au carrefour de plusieurs grands axes de tension internationale et est en proie à des problèmes de fond tel que le terrorisme, l'islamisme, les trafics de diverses natures, mais offre parallèlement des perspectives économiques parmi les plus séduisantes du nouveau siècle, surtout en tant que réservoir d'énergie. Dès le XIX^{ème} siècle, la zone fait l'objet d'une lutte d'influence entre l'Empire tsariste qui cherche à consolider ses acquis sur la Mer Noire et la Grande Bretagne qui souhaite étendre l'Empire des Indes. C'est la période du « Grand Jeu ». Cette bataille géopolitique reprend dès 1992, avec la chute de l'URSS. L'Asie centrale post soviétique est alors confrontée à de graves problèmes économiques et socio-ethniques. La Russie affaiblie laisse les États-Unis prendre de l'importance dans la zone. En 2003 cependant, l'invasion de l'Irak par les États-Unis provoque l'inquiétude de la Russie qui crée, avec la Chine et les cinq républiques d'Asie Centrale, l'Organisation de Coopération de Shanghai. Le « Grand Jeu » continue. Actuellement, les puissances occidentales, les États-Unis mais aussi l'Union Européenne, tentent de maintenir une présence

⁴ Régis GENTE, « La crainte de la « contagion démocratique » », RFI, 2005.

⁵ Mohammad-Reza DJALILI, Thierry KELLNER, « L'Asie centrale un an après le 11 septembre », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1027, 2002.

⁶ René CAQNAT, Michel JAN, *Le milieu des empires : entre URSS, Chine et Islam, le destin de l'Asie Centrale*, Robbert Laffont, 1990, 438 p.

militaire en Asie Centrale⁷.

L'Union européenne découvre l'Asie centrale tardivement : dans l'urgence du déploiement des troupes de l'OTAN en Afghanistan en 2001. Pourtant, jusqu'en 2006, aucune politique européenne en direction de la région ne voit le jour. La coopération avec ces pays repose essentiellement sur des Accords de Partenariat et de Coopération, signés à la fin des années 1990, et sur Tacis, le programme d'assistance technique aux États nés de l'éclatement de l'URSS⁸. L'Union Européenne commence à s'intéresser davantage à l'Asie centrale avec la « révolution des tulipes » au Kirghizstan, au printemps 2005. En juin 2007, l'Union Européenne a ainsi adopté une nouvelle stratégie pour l'Asie centrale, sous l'impulsion de la Présidence allemande qui en avait fait l'une de ses priorités. Cette stratégie identifie de nombreux domaines de coopération, notamment en matière de droits de l'Homme, d'énergie (accès aux ressources du bassin caspien) et de lutte contre la criminalité organisée (transit de la drogue en provenance d'Afghanistan vers l'Europe)⁹. Pour la période 2011-2013, une subvention de l'Union Européenne d'un montant total d'environ 321 millions d'euros est prévue en faveur de l'Asie Centrale, dont 33% pour la promotion de la coopération régionale et des relations de bon voisinage et 66% pour des programmes nationaux d'assistance¹⁰. Dans ce cadre l'organisation, « Citoyens contre la Corruption », partenaire kirghize du Pôle Europe, a déposé, avec l'appui du Secours Catholique – Caritas France, une demande de soutien pour un projet concernant la réforme de la justice des mineurs, ce qui s'inscrit dans une politique plus large de réforme du système judiciaire.

En effet, cette dernière n'a changé que très peu depuis le système judiciaire soviétique et accumule au passage tous les maux d'un régime où toutes les organisations étaient subordonnées à l'exécutif et la corruption était très développée. Pourtant la société civile locale, sous impulsion et le financement de bailleurs de fonds internationaux, s'est depuis longtemps imprégnée de revendications concernant les changements du système judiciaire.

L'association française de la loi 1901, Secours Catholique – Caritas France finance depuis le milieu des années 2000 les partenaires locaux d'Europe de l'Est et d'Asie Centrale qui interviennent dans ce domaine. Ayant effectué mon stage de master 2 au sein du Pôle Europe du Secours Catholique, j'ai travaillé de près sur les projets soutenus au Kirghizstan grâce à nos partenaires locaux et tout particulièrement de l'organisation de défense des droits de l'homme, Citoyens contre la Corruption. Cette dernière intervient tout particulièrement dans le domaine judiciaire et travaille actuellement sur l'humanisation du système judiciaire et sur la justice des mineurs.

Ce mémoire sera guidé par deux questions principales qui se sont posées lors de l'évaluation

⁷ Marlène LARUELLE, Sébastien PEYROUSE, *Asie Centrale, la dérive autoritaire, cinq républiques entre héritage soviétique, dictature et islam*, Editions Autrement, 2006.

⁸ Union Européenne, *Programme TACIS (2000-2006)*

⁹ Hélène ROUSSELOT, « L'UE en Asie Centrale : quelle volonté politique pour quelle présence ? », *Diploweb.com*, 2011

¹⁰ EuropeAid, *Coopération régionale en Asie Centrale*, 2012

de l'intervention du Secours Catholique en République Kirghize. Tout d'abord, pourquoi et dans quelle mesure une réforme judiciaire s'impose-t-elle dans le cadre de l'aide au développement dans le contexte particulier du Kirghizstan? Ensuite, quelle est la place de la société civile, et tout particulièrement des ONG dans un domaine l'État aussi régalien que l'est la justice ?

En s'efforçant de répondre à ces deux questions, nous tenterons d'éprouver durant ce mémoire deux hypothèses suivantes.

Hypothèse 1. Le système de la justice défaillant a déjà joué un rôle majeur dans les instabilités qui ont secoué le Kirghizstan et l'échec de la réforme entamée actuellement conduirait à l'arrêt du nouveau processus de développement et menacerait même la stabilité de la région.

Hypothèse 2. Les ONG nationales kirghizes, dont la création et le fonctionnement sont impulsés par les acteurs internationaux de développement, contribuent au retrait de l'État jusque de son système de justice.

La formulation de ces questions et les réponses apportées sont issues d'un travail bibliographique d'une part, et de notre stage qui a offert un terrain de recherche d'autre part. En France, peu de travaux et d'études sont encore réalisées sur le rôle du système judiciaire dans le processus de développement. Ce sont souvent les organisations internationales de développement qui initient et contribuent aux recherches dans ce domaine, comme par exemple le Banque Mondiale, le PNUD, l'EuropeAid, ainsi que les agences de coopération norvégienne, suisse ou encore allemande. Ces recherches font souvent partie de l'évaluation de leur travail dans ce domaine et comportent les descriptions et les résultats des cas pratiques. A ce jour, il existe déjà une large palette d'analyse des résultats de politiques de l'aide aux réformes judiciaires pour l'Amérique Latine (Jodi S. Finkel, David G. Becker, Maria Dakolias, Castelar Pinheiro, Hugo Eyzaguirre, James Gardner, Steven Lowenstein, etc.), certains pays d'Asie (Stephen J. Toope, Rachel Kranton, Barry Metzger, etc.) et d'Afrique (Marcel Fafchamps). Malheureusement, l'information sur l'Asie Centrale est plus limitée, déjà parce que l'investissement des bailleurs dans cette région est plus récente et les résultats sont encore difficiles à évaluer, ensuite, parce que la plupart de pays de la région restent relativement fermés à l'intervention, surtout dans un domaine comme la justice. Les rapports de Crisis Group, de l'OSCE et de l'USAID ont été alors d'un grand soutien. En ce qui concerne le Kirghizstan, la bibliographie sur ce pays se limite souvent aux questions du régime politique, de l'islamisation et de problèmes environnementaux et énergétiques, ainsi qu'aux menaces sécuritaires comme le trafic de drogue ou d'armes. Boris Pétric, chargé de recherche au CNRS, s'est pourtant intéressé à la formation de la société civile kirghize et aux conséquences de la mondialisation pour ce pays montagneux. Le plus difficile a été de trouver des analyses postérieures à la révolution de 2010 qui ne se concentrent uniquement sur les conflits ethniques survenus à Och en juin 2010. C'est pour cela, que les entretiens et les observations effectués pendant la mission sur le terrain ont été d'une importance cruciale. En effet, unes des sources de collecte d'information pour le présent mémoire sont les entretiens sur le terrain avec les différents acteurs rencontrés. Les entretiens se sont déroulés lors d'une mission au

Kirghizstan du 26 juin au 6 juillet 2012. La mission s'est organisée de la façon suivante¹¹ :

- Participation à une mission de terrain du Pôle Europe de la Direction France – Europe du Secours Catholique à Bichkek et Karakol (au bord du lac Issyk-Koul), du 26 juin au 3 juillet 2012. Durant cette première phase, l'auteur a accompagné des représentants du ministère de la Justice (David Allonsius, juge des enfants, Vice-Président du Tribunal de Grande Instance de Nanterre et Jean-Paul Marchal, bénévole à Nancy et ancien directeur départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse à Metz), une représentante du Pôle Europe (Geneviève Colas, responsable du Pôle Europe) et une évaluatrice externe (Eva Bertrand) dans le cadre d'une mission à caractère institutionnel ;
- Évaluation des projets menés au Kirghizstan, à Bichkek, du 3 au 6 juillet 2012.

Dans les différentes villes, il s'est agi de visiter les lieux de réalisation des projets et de rencontrer les directeurs des structures partenaires, les coordinateurs et travailleurs sociaux mettant en œuvre les projets financés par le Secours Catholique – Caritas France, les bénéficiaires des projets, mais aussi, les partenaires gouvernementaux ou non gouvernementaux liés aux thématiques en jeu.

Les entretiens ont été menés à l'aide de guides d'entretiens différenciés selon les interlocuteurs. Les entretiens se sont principalement faits en russe, dans quelques cas en anglais. Deux limites sont à noter en ce qui concerne les entretiens effectués dans le cadre de la mission. Les rendez-vous ont été organisés par les partenaires, les personnes rencontrées sont ainsi plus naturellement favorables à l'action des organisations partenaires du Secours Catholique – Caritas France. De même, les rencontres organisées avec les fonctionnaires impliqués dans les thématiques abordées sont marquées par le devoir de réserve des représentants de l'État, particulièrement fort dans les États post soviétiques.

N'étant pas familière de la problématique de l'aide à la réforme du système judiciaire, il m'a paru nécessaire de donner d'abord un cadre théorique à cet objet d'étude. Ainsi, la première partie ambitionne-t-elle d'expliquer ce qu'est le système judiciaire, de quels éléments clés il est composé et quels dysfonctionnements il peut présenter. Ensuite, nous tâcherons de comprendre l'émergence et l'évaluation de cette thématique dans les politiques de développement, en s'arrêtant sur la place qui y est accordée à la société civile. Cela nous permettra par la suite de comprendre de quelle réforme on parle dans le cas particulier du Kirghizstan et quels sont les problèmes spécifiques adressés par l'aide au développement présente dans le pays. Grâce à cette partie nous pourrons aussi inscrire l'action du Secours Catholique et de son partenaire locale Citoyens contre la Corruption dans l'ensemble de l'action de développement menée dans ce domaine.

Ensuite, nous allons replonger dans la situation judiciaire du Kirghizstan, les problèmes existant et tout particulièrement dans les conséquences politiques, économiques et sociaux que le système judiciaire défaillant a causé. Cette partie nous permettra de comprendre quel sont les enjeux de la réforme judiciaire au Kirghizstan et quel type d'enjeux peut être particulièrement crucial pour l'intervention de l'aide de grands bailleurs et quel type d'enjeux restera alors à charge d'organismes de la société civile. Une attention spécifique sera portée à deux domaines : l'humanisation du système

¹¹ Programme détaillé de la mission en annexe

judiciaire et la justice des mineurs, qui sont les deux domaines d'intervention actuelle du Secours Catholique à travers son partenariat. Enfin, nous analyserons le travail de représentants de la société civile kirghize dans le domaine de la justice. Nous verrons ici comment leur action est construite et quel type de problèmes ils veulent et peuvent adresser.

Chapitre I. Réforme du système judiciaire au cœur du processus de développement

La réforme de la justice est un processus très complexe et cependant décisif dans la politique du développement. Les études montrent que le bon fonctionnement du système judiciaire est une condition obligatoire de la stabilité, du développement économique et de la réduction de la pauvreté.

Ce chapitre entend définir le cadre théorique pour permettre une meilleure analyse de la réforme judiciaire au Kirghizstan, tout en la plaçant dans le contexte plus large de la démocratisation et du développement. Cela permettra aussi d'inscrire l'action du Secours Catholique et de son partenaire dans une perspective de la réforme judiciaire plus large.

1. Comprendre la réforme judiciaire : cadre théorique

La réforme du système judiciaire est complexe parce que celui-ci implique un grand nombre d'acteurs, d'institutions et d'objectifs. Pour faciliter notre réflexion sur la place de la réforme judiciaire dans le développement du Kirghizstan et l'action possible dans ce champ des ONG, nous allons dans un premier temps, construire un cadre théorique. Nous définirons d'abord le concept de réforme judiciaire, ses éléments et acteurs clés, ainsi que les problèmes les plus souvent visés par la réforme.

1.1 Au carrefour de l'État de droit et du système de sécurité

Une réforme judiciaire peut être résumée à l'ensemble des efforts destinés à améliorer le fonctionnement du système légal du pays, en le rendant plus juste et efficace. Les Nations Unies définissent le concept de justice par les notions de recevabilité et d'équité dans la protection et la garantie des droits civils, politiques, économiques et sociaux, ainsi que la prévention et la sanction des infractions.¹² Différents auteurs incluent ou non dans la réforme judiciaire la réforme du secteur judiciaire et plus précisément des institutions pénales. Dans ce travail, nous avons pris parti d'inclure aussi ces termes, car dans le processus de réforme au Kirghizstan, la réforme pénitentiaire joue un rôle très important.

Le secteur de la justice est proche de deux autres domaines d'intervention des bailleurs et de la société civile, que sont l'État de droit et la sécurité.

a) L'État de droit, comme promesse de la justice pour tous

L'État de droit est communément défini par la communauté des bailleurs comme un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'Homme. Il implique, d'autre part, des

¹² United Nations, *Guidance Note of the Secretary-General: UN Approach to Rule of Law Assistance*, 2008, p. 2.

mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs.¹³ Le concept d'État de droit a des répercussions directes sur le domaine de la justice en ce qui concerne l'indépendance des juges, la légalité des actes administratifs, l'existence d'un corps de professionnels pour la défense des droits, etc. Néanmoins, ce concept dépasse largement le secteur de la justice car il s'applique à tous les pouvoirs et domaines d'intervention de l'État.

b) Un système de sécurité adapté pour plus de justice

En ce qui concerne le secteur de la sécurité, il est défini comme l'ensemble des institutions de l'État et des différentes entités qui jouent un rôle dans la sécurité de l'État et de sa population. Par conséquent, le secteur de la sécurité ne couvre pas seulement les acteurs chargés d'assurer la sécurité, tels que l'armée, la police et les douanes, mais aussi les organes ou autres acteurs intervenant dans la gestion et la supervision, tels que les ministères compétents (Défense, Intérieur, Finances,...), les parlements et la société civile, ainsi que les institutions judiciaires (tribunaux, ministère public, service pénitentiaire).¹⁴

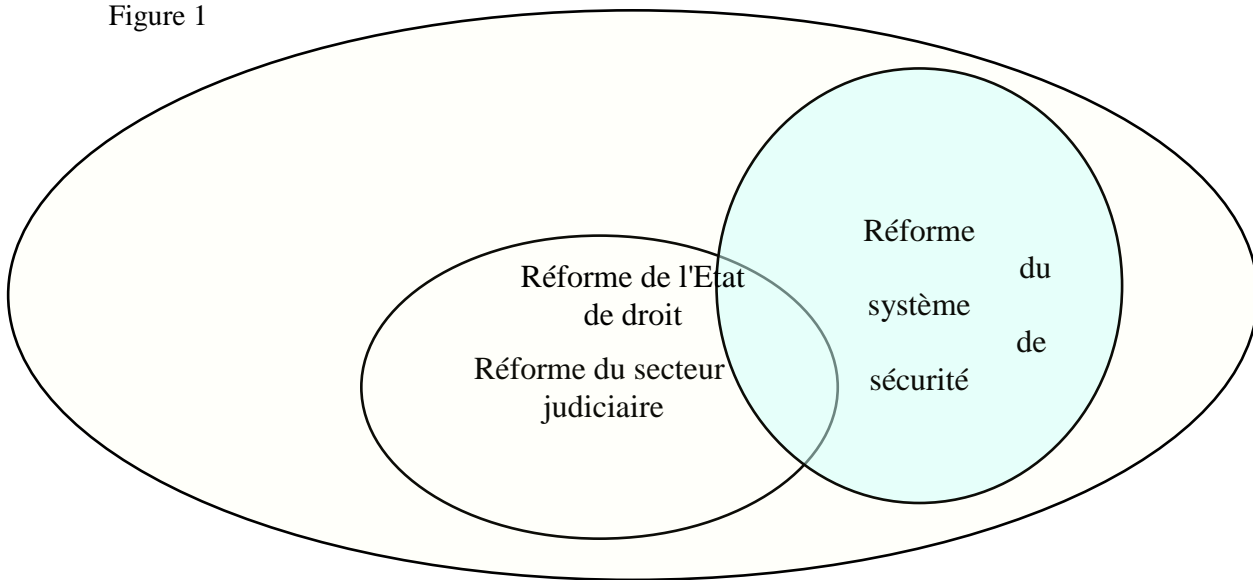
Les secteurs de la sécurité et de la justice sont aussi très liés car ils s'adressent en partie aux mêmes acteurs ou aux mêmes institutions (police, justice pénale, autorités de poursuite, système carcéral, voire garanties des libertés individuelles, etc.). Les programmes touchant à la réforme du système de sécurité (RSS) comprennent en conséquence souvent des composantes liées à la justice, et réciproquement. Mais le concept de sécurité est distinct de celui de justice, et les programmes de la RSS ne touchent qu'une partie du secteur de la justice.

¹³ Nations Unis, *Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, 2004, pp. 6-12.

¹⁴ OCDE, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Paris, 2007, pp. 20-27

c) Une réforme du secteur judiciaire à la croisée des concepts

Figure 1



Sur la figure 1, nous pouvons observer comment la réforme du secteur judiciaire peut s'inscrire dans la réforme plus générale de l'État de droit, tout en restant en relation avec la réforme du système de sécurité.

Quant au concept de la justice, ce dernier inclut un certain nombre de structures, y compris symboliques, comme le cadre légal ou codifié des droits et des obligations, les procédures pénales, civiles, et administratives, voire coutumières; les corps de professionnels de la justice (magistrats, avocats et autres officiers de justice, y compris traditionnelle), les cours et tribunaux, les services de police, les services pénitentiaires, les organes spécifiques de recours pour la défense des droits (type ombudsman ou commission des droits de l'homme) et l'ensemble des services administratifs concernés. La compréhension de ces structures, permet de voir le rôle de chacune d'entre-elles dans la réforme du secteur judiciaire

1.2 Le secteur de la justice – un secteur très large (éléments clés)

Le secteur de la justice, loin de se composer d'institutions isolées ou formelles, comporte un nombre de procédures et d'organes formels et informels, étatiques et non étatiques qui sont liés entre eux. L'interdépendance de ces institutions a pour conséquence que les améliorations apportées, lors d'un projet de développement, à une institution peuvent être affectées par des inadéquations dans d'autres¹⁵. Cela implique de comprendre les liens entre les institutions et les procédures dont elles dépendent. Tout d'abord, il est nécessaire d'étudier le cadre légal qui définit le statut, les compétences et les pouvoirs de chacun des acteurs, impliqués dans le secteur judiciaire.

a) Cadre constitutionnel et législatif

C'est la Constitution qui représente la loi de référence dans le domaine de la justice. Étant au sommet de l'ordre juridique, tout autre acte juridique doit être conforme à ses prescriptions. La Constitution est un principe suprême de droit et son respect est assuré par une cour constitutionnelle.

¹⁵ EuropeAid, *Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP*, Belgique, 2010, pp. 13-14

Cette dernière est donc chargée de garantir le maintien de l'Etat de droit dans le pays. Un grand nombre de constitutions modernes du Kirghizstan, y compris l'ancienne (de 1991) et l'actuelle (de 2010), assurent la division des pouvoirs et par conséquent, l'indépendance du pouvoir judiciaire. La réalité est très différente, dans la mesure où, en raison du caractère sensible des décisions judiciaires, le gouvernement s'est efforcé de garder en pratique un contrôle effectif sur l'activité des tribunaux, par exemple par le biais de la maîtrise des affectations et des promotions des magistrats. La Constitution peut (et c'est le cas pour le Kirghizstan) en outre définir les droits et les libertés fondamentaux que l'État s'engage à respecter et dont le pouvoir judiciaire garantit la protection. Elle peut également définir d'autres caractéristiques du secteur de la justice, notamment le type de juridictions qui existe ou les domaines du droit et de la justice dont la réglementation est réservée au pouvoir législatif.

En se basant sur la Constitution, le pouvoir législatif définit ensuite le cadre légal, dont le respect et l'application sont assurés par le pouvoir judiciaire. Néanmoins, dans certains pays, comme le Kirghizstan, les lois ont souvent été appliquées de façon arbitraire, et beaucoup de lois qui existent sur le papier, ne s'appliquent jamais, faute des moyens ou d'une volonté de les mettre en œuvre. Enfin, même si le pays a signé de nombreuses conventions internationales, elles ne sont que très rarement appliquées, comme c'est le cas avec la convention des droits de l'enfant et la justice des mineurs au Kirghizstan, ce que nous étudierons dans le deuxième chapitre.

b) Cadre gouvernemental

Malgré le principe de séparation des pouvoirs, le pouvoir exécutif joue nécessairement un rôle important dans le secteur de la justice. Tout d'abord, parce que le secteur de la justice se trouve nécessairement sous la responsabilité d'un ou plusieurs ministres : un ministère de la Justice pour l'administration judiciaire et pénitentiaire, le ministère de l'Intérieur pour les services de police judiciaire et le ministère des Finances pour déterminer le budget du secteur. Ces ministères ne participent pas seulement à l'administration, mais aussi à la définition de la politique gouvernementale dans ce secteur, notamment à travers la préparation de nouvelles propositions législatives, la négociation de traités et conventions au niveau international, les décisions sur l'allocation des ressources, ou encore l'élaboration et la mise en œuvre des réformes sur le plan administratif. Le gouvernement a donc un rôle important à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme du secteur de la justice.

c) Les cours, tribunaux et auxiliaires de la justice

Un système judiciaire est composé d'un ensemble de cours et tribunaux hiérarchisés et organisés selon les différentes branches du droit : droit romano-germanique, droit pénal, droit administratif, droit économique, etc. Les juges sont en général des magistrats professionnels qui peuvent être assistés par les jurys dans certains pays. L'indépendance de juges peut être garantie d'un côté par un statut différent de celui de fonctionnaire, mais aussi et surtout par une rémunération, un prestige et une éthique qui devraient les prévenir de tout abus du pouvoir. Un autre garde-fou existant est le principe de double degré de juridiction, selon lequel un jugement en première instance doit pouvoir faire l'objet d'un appel devant une juridiction supérieure pour rejuger l'affaire. La réforme judiciaire

ne doit donc surtout pas négliger les conditions de fonctionnement, de formation, de rémunération et de statut des juges. Comme nous verrons dans le cas du Kirghizstan, il existe en outre un problème « tradition judiciaire » dans les pays issus de l'Union soviétique, où les juges n'envisageaient même pas de prendre les décisions indépendantes¹⁶. Une fois l'Union Soviétique disparu, le corps de juges n'a jamais été radicalement changé, ce qui en fait une proie facile pour les pressions de l'exécutif et la corruption.

De nombreux autres acteurs professionnels sont attachés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la justice, comme la police, le service pénitentiaire, le bureau du procureur, les avocats, mais aussi les huissiers, les notaires, les commissaires-priseurs, etc. Il est important de les prendre en compte lors de l'élaboration de la réforme judiciaire, car c'est souvent leur trop petit nombre, leur manque de qualification et de supervision, ou encore une rémunération insuffisante, qui peuvent diminuer davantage la qualité et l'efficacité du secteur judiciaire.

La police joue un rôle important dans le système judiciaire, car c'est elle qui effectue les enquêtes judiciaires, ce qui en fait un acteur clé du fonctionnement de la justice pénale¹⁷. Les droits et les devoirs dont la police dispose dans le cadre de sa mission judiciaire sont en général définis dans le code de procédures pénales qui vise à établir un équilibre entre les besoins de l'enquête et les libertés fondamentales comme le droit à la défense. Les abus de la police sont le problème le plus évoqué par les défenseurs des droits de l'homme qui réclament une réforme judiciaire. En effet, au Kirghizstan, par exemple, la police use trop souvent de la violence pour obtenir des aveux ou des témoignages. Les policiers sont très peu, voire pas du tout formés sur les droits de l'homme et sont peu encouragés par leurs supérieurs à les appliquer. En outre, la durée de la garde à vue est très longue (jusqu'à plusieurs années, même pour les mineurs) et le droit à la défense n'est pas garanti¹⁸.

Une réforme judiciaire doit donc prendre en compte le fonctionnement de la police et surtout prêter une attention particulière au respect des droits de l'homme par les policiers, ainsi que le droit à la défense. Dans les pays comme le Kirghizstan, les ONG se sont d'ailleurs saisi depuis longtemps de ce dernier en proposant une assistance juridique gratuite pour les personnes dans le besoin.

En général, l'action de la justice est étroitement liée à celle de l'administration pénitentiaire. Cette dernière est chargée de détenir les personnes condamnées à une peine de prison, mais aussi celles dont la détention a été ordonnée par un juge avant le jugement dans une affaire pénale. Malheureusement, les conditions de la détention viennent souvent en dernier quand il s'agit de réforme judiciaire. Même les bailleurs ont pendant longtemps montré une réticence à financer les projets de

¹⁶ Anne GAZIER, « Vingt ans de réforme des systèmes juridique et judiciaire en Russie : quelques éléments pour un premier bilan », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, N°2, 2007, pp. 10-11

¹⁷ Anica LALA, Laudemiro FRANCISCO, « The Difficulties of Donor Coordination: Police and Judicial Reform in Mozambique », 2008, pp. 77-94.

¹⁸ Erica MARAT, « Kyrgyzstan's fragmented police and armed forces », *The Journal of power institutions in Post-Soviet societies*, issue 11, 2010.

soutien de détenus, car la priorité était donnée aux personnes vulnérables qui n'ont pas enfreint la loi, déjà très nombreuses. Et cela perdure : lors de notre mission au Kirghizstan en été 2012, plusieurs fonctionnaires nous ont demandé pourquoi enfin s'occuper de prisonniers alors qu'il y a tant de problèmes chez les gens « normaux ». Pourtant, au Kirghizstan, les détenus n'ont même pas accès aux droits les plus primaires, comme la nourriture ou un service minimal de santé. Ce sont les associations de défense des droits de l'homme qui ont commencé à attirer l'attention des pouvoirs publics et des bailleurs sur la nécessité de respecter les droits de l'homme même en détention.

D'autres acteurs ou modes de fonctionnement doivent aussi être pris en compte lors de la préparation d'une réforme judiciaire, comme par exemple le fonctionnement de la justice informelle (traditionnelle ou religieuse). Comme nous le verrons par la suite, les acteurs de la société civile, comme les ONG nationales ou internationales, ont aussi un rôle à jouer dans la réforme du système judiciaire. Ils peuvent être non seulement un moyen de remonter aux pouvoirs publics l'opinion et les besoins des acteurs les plus vulnérables de la société (par exemple, les détenus), mais aussi servir d'exemple pour l'implantation d'une action. Les ONG remplacent alors l'État dans une partie de ses fonctions. Par exemple, les ONG peuvent mieux assurer les activités de réinsertion, car elles sont plus proches du terrain et leur fonctionnement est plus souple ; il peut s'agir ici d'une forme d'économie sociale.

1.3 La réforme judiciaire, à quoi fait-elle face ?

Même si le contenu de la réforme de la justice varie d'un pays à l'autre, il existe un certain nombre de problèmes récurrents dans les pays de l'espace post soviétique et qui, selon nous, correspondent aussi aux problèmes que nous avons pu constater au Kirghizstan.

a) Un accès au système judiciaire verrouillé

Le problème majeur dans beaucoup de pays issus du démantèlement de l'URSS est le manque d'accès au système judiciaire pour une grande partie de la population. Plusieurs barrières peuvent empêcher la population d'accéder au système judiciaire. Dans le cas concret du Kirghizstan c'est, par exemple, le manque d'éducation juridique de la population. Même si grâce à son passé soviétique, le Kirghizstan reste un pays avec un taux d'alphabétisation élevé (99,3%)¹⁹, les gens connaissent très mal leurs droits, surtout les populations des régions isolées, rurales ou les femmes. Dans le cas précis du Kirghizstan, nos partenaires nous ont informés de l'existence de barrières supplémentaires comme des barrières psychologiques, linguistiques et ethniques. En effet, dans un pays où les juges sont issus de la tradition soviétique, ces derniers sont très peu réceptifs aux demandes du peuple, surtout en ce qui concerne les droits de l'Homme. Le russe reste encore, même si de moins en moins, la langue des élites et des juges, ce qui complique l'accès des kirghizes de zones rurales ou du sud, où le russe est de moins en moins usité. En outre, il existe une discrimination envers la population ouzbèke qui la prive

¹⁹ PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2011.

de procès équitable et impartial. A cela s'ajoute une mauvaise infrastructure, des coûts très élevés du voyage et un pays divisé en deux par une chaîne de montagne, ce qui limite beaucoup de Kirghizes dans leur accès aux cours. De plus, même si la loi prévoit une assistance légale gratuite pour tout le monde, cette assistance reste clairement symbolique à cause des salaires extrêmement bas des juristes. Ces problèmes typiques d'accessibilité sont soulevés par les ONG qui ont un rôle important à jouer dans l'éducation juridique de la population, mais aussi éventuellement dans la fourniture de l'assistance juridique gratuite ou rémunérée en fonction de ressources de la personne²⁰. Les ONG peuvent aussi servir d'intermédiaire dans le processus de renforcement des capacités des juges en invitant des experts pour sensibiliser les juges aux droits de l'homme, égalité des genres, traite des êtres humains, droit environnemental, ou autres.

b) Une légitimité compromise

Le concept d'État de droit suppose une séparation des pouvoirs dans laquelle la justice est une branche distincte à côté des pouvoirs législatifs et exécutifs. Idéalement, la justice doit bénéficier d'un statut particulier d'indépendance et fonctionner sans l'ingérence des deux autres branches. Tous les pays de l'ex Union Soviétique ont dû transformer leur système judiciaire pour le rendre plus indépendant. Et même si au début de sa souveraineté, le Kirghizstan a fait des pas importants dans cette direction, la justice n'y était pendant très longtemps qu'une extension du pouvoir exécutif. Ce dernier a exercé une influence directe et indirecte sur les décisions judiciaires, ce qui a réduit à néant la fonction d'arbitre que devrait exercer le pouvoir judiciaire. La justice n'a non seulement pas pu garder son indépendance vis-à-vis de l'exécutif, mais elle a aussi servi aux intérêts de groupes puissants de la société, comme les groupes criminels, les entreprises, etc. Les ONG restent impuissantes face à ce problème et ne peuvent souvent se contenter que de la dénonciation, du monitoring et du tapage médiatique.

L'ensemble de problèmes conduit au manque de légitimité du système judiciaire aux yeux de la population. Effectivement, la performance des cours est réduite à néant par leur dépendance, la corruption et l'inaccessibilité. Mais, paradoxalement, le manque de la légitimité sociale de la justice peut aggraver les problèmes, car cela rend plus facile pour le gouvernement de diminuer encore plus les ressources du système judiciaire ou de discipliner les juges encore indépendants²¹. Dans ce cas, les ONG peuvent jouer un rôle du médiateur entre les citoyens et le système judiciaire, mais cela ne peut être possible que si ce dernier tente à se transformer.

c) Plus de justice par plus de moyens ?

Les deux premiers problèmes peuvent être une conséquence du manque de ressources dans le système judiciaire ou de leur utilisation inadéquate. Au Kirghizstan, le budget de la justice, destiné à

²⁰ Wilson, RICHARD J., „Training for Justice: The Global Reach of Clinical Legal Education“, *Penn State International Law Review*, vol. 22, No. 421, 2004.

²¹ Elin SKAAR, Ingrid SAMSET and Siri GLOPPEN, *Aid to Judicial Reform : Norwegian and International Experiences*, Chr. Michelsen Institute, 2004, pp. 5-9.

couvrir les rémunérations, les frais de fonctionnement et les constructions ou rénovations, atteint très rarement 1% du budget national, objectif généralement admis comme minimal. Mieux encore, le système pénitentiaire est financé de façon résiduelle et n'arrive jamais à couvrir ses besoins. Ce qui laisse les cours, les tribunaux et les établissements pénitentiaires de la République Kirghize en état avancé de délabrement et sans moyens pour fonctionner adéquatement, à cause d'un manque de bureaux, de papier, de stylos ou de formulaires, sans parler de l'absence d'outils informatiques et bureautiques. Ce manque de moyens est l'une des causes des lenteurs enregistrées dans le traitement des dossiers et le rendu des décisions, de la corruption et du favoritisme, mais sans pour autant en être la seule. La marge de manœuvre des ONG dans ce problème est très réduite, si ces dernières ne veulent pas laisser l'Etat reposer sur les financements étrangers. Des programmes de reconstruction ou de fourniture d'une aide humanitaire par les ONG peuvent palier utilement mais en aucun cas remplacer une prise en compte plus importante du secteur judiciaire lors de l'élaboration du budget. Par contre, ce sont les ONG qui peuvent dénoncer le manque de moyens ou la distribution inadéquate de ces derniers²².

Nous venons de définir la réforme du système judiciaire en la plaçant dans le contexte plus large de l'État de droit. Nous avons pu identifier les acteurs et les problèmes qu'une réforme judiciaire peut chercher à résoudre. Comme nous l'avons vu, les ONG, en tant qu'organisations de la société civile, font partie intégrante de la réforme judiciaire et doivent impérativement être prises en compte. Les ONG, surtout dans les pays en voie de développement comme le Kirghizstan, fonctionnent souvent grâce à ressources financières de l'aide internationale au développement. Pour comprendre alors comment les acteurs externes au développement influencent l'action des ONG dans le domaine judiciaire, nous analyserons dans la deuxième partie de ce chapitre l'aide internationale dans ce domaine.

2. Appui international à la réforme judiciaire : une évaluation dans le temps et dans l'approche

Des sommes importantes sont dépensées pour les réformes judiciaires depuis déjà plusieurs décennies. L'appui au système judiciaire devient un des composants majeurs des programmes d'aide multilatérale et bilatérale depuis déjà le début des années 90. Qui sont les principaux acteurs de cette aide ? Pourquoi et quand se sont-ils engagés dans l'aide à la réforme judiciaire ? Avec qui travaillent-ils et quels types d'aide fournissent-ils ?

Ainsi, nous allons répondre à toutes ces questions, en commençant par donner un bref aperçu historique du soutien international à la réforme du système judiciaire pour comprendre son évolution en termes d'objectifs et de méthodes. Ensuite, nous verrons quels autres concepts utilisés par la coopération internationale sont concernés par l'appui au système judiciaire. Enfin, nous tenterons de déterminer la place de la société civile en générale et des ONG nationales et internationales en

²² Ibid.

particulier dans la promotion et la réalisation des réformes du système judiciaire.

2.1 Les trois vagues de « judicialisation » : du déterminisme économique vers la justice pour tous

Si la question des réformes de la justice n'est pas nouvelle pour la coopération au développement, les priorités et les approches ont changé au fil du temps. Même si la réforme judiciaire reçoit une attention particulière des chercheurs et des bailleurs surtout depuis 20 ans, il est important de noter que l'aide à la réforme judiciaire est bien plus ancienne. Au début, on observait souvent une certaine réticence des bailleurs à intervenir dans ce secteur sous prétexte de principes de souveraineté et de non-ingérence. En effet, l'État peut être tenté de considérer que la justice, en ce qu'elle est aussi un pouvoir régalien par lequel l'État exerce une violence symbolique légitime, devrait rester sous son contrôle exclusif. De plus, en ce qu'un système judiciaire reflète et imprègne les valeurs de la société de l'État dont il est issu, il peut parfois être rétif à l'intervention et à l'importation de systèmes extérieurs, ou encore à l'harmonisation.

a) Première tentative de « loi pour le développement »

Dans les années 60 et 70, l'aide apportée au secteur de la justice se focalisait sur l'administration de la justice, en particulier de la justice criminelle, ainsi que sur la formation juridique et la réforme législative. Cette approche axée sur la «loi en développement» reposait sur le postulat que la réforme de la justice et les améliorations des institutions judiciaires pouvaient favoriser le développement économique. En même temps, la nécessité de renforcer la capacité des individus, en particulier des personnes défavorisées, à accéder aux institutions juridiques faisait déjà partie de ces premiers programmes. L'accès à la justice était alors mis en relation étroite avec l'aide juridique, la procédure représentative et une résolution alternative des différends²³.

A l'heure actuelle, la théorie moderne du développement fait écho aux critiques adressées aux premiers programmes axés sur le système judiciaire, comme le «Law and Development Movement», initié par USAID et Ford Foundation, qui étaient alors les premières organisations à soulever les problèmes judiciaires. Lancé en 1960, le programme a un objectif ambitieux de réformer les systèmes judiciaires d'Amérique Latine, d'Asie et d'Afrique à travers des projets de formation pour les magistratures et les barreaux²⁴. Finalement, ce programme n'a eu qu'un impact très limité. Plusieurs raisons expliquent son échec :

- les autorités légales dans les pays bénéficiaires ne se sont pas approprié le programme qui n'était pas ancrée dans les systèmes socio-économiques et politiques locaux ;
- la durée du programme, seulement une décennie, était trop courte pour produire un

²³ Udo REIFNER, « Besoins juridiques et assistance juridique : perspectives théoriques », *Déviance et société*, vol.4, N°4, Genève, 1980, pp. 389-398.

²⁴ World Bank, *Law and Development Movement*,

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/LawandDevelopmentMovement.pdf>

changement considérable, et il consistait simplement en une tentative de transposer un système juridique étranger directement à une société différente ;

– les acteurs concernés par les formations ont été que très peu impliqués dans le processus. De plus, les initiatives pour améliorer l'accès des citoyens à la justice associaient étroitement l'accès à la justice avec l'accès aux tribunaux, même dans les pays où la législation en vigueur favorisait la discrimination sociale et économique et où des solutions extérieures au système juridique offraient parfois davantage de justice.

Après cette première vague de réforme judiciaire, deux décennies ont suivi sans initiatives particulières dans ce domaine. En effet, à cette époque, beaucoup de pays ont été gouvernés par des régimes autoritaires et la guerre froide rendait difficiles tout appui international aux réformes.

b) La réforme judiciaire dans le vent de la libéralisation

Le développement des politiques d'ajustement structurel dans les années 80 et leur expansion dans les années 90 a conduit la communauté internationale à adopter une vision de l'état de droit en tant que fondement des réformes structurelles et fiscales favorables aux investissements étrangers et au commerce extérieur et, par conséquent, à la croissance économique nationale et à l'intégration dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, l'applicabilité des lois sur la propriété et les contrats, la régulation du secteur bancaire et des entreprises privées ainsi que la poursuite des cas de corruption revêtaient une importance particulière.

Le renouvellement de l'intérêt pour la réforme judiciaire s'inscrit dans le processus de démocratisation et de libéralisation économique commencé en Europe du Sud dans les années 70, en Amérique Latine dans les années 80 et ensuite en Europe de l'Est, en Afrique et en Asie dans les années 90. La fin de la guerre froide et l'avènement des États démocratiques «de la troisième vague» a signifié l'émergence de nouveaux défis et a nécessité de restructurer les systèmes judiciaires, de réécrire des lois, de créer de nouveaux tribunaux et de garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire. Les gouvernements nationaux et les bailleurs externes ont mis l'accent sur l'état de droit comme concept central de la démocratisation, de la bonne gouvernance et du développement économique. De plus, comme la branche judiciaire était souvent la branche la plus faible du pouvoir, cette institution méritait bien une attention particulière²⁵.

C'est dans le même période que les défenseurs des droits de l'homme et de la justice sociale ont mené une série d'interventions parallèles axées sur l'état de droit, la justice et impliquant les organisations de la société civile. En outre, l'accent est mis sur la justice transitionnelle dans le cadre, par exemple, du travail en vue d'obtenir justice pour les victimes de violations des droits humains commises durant des conflits ou perpétrées par des régimes autoritaires, à l'instar de la Commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud²⁶. En effet, la protection des droits civils et politiques dans

²⁵ Elin SKAAR, Ingrid SAMSET and Siri GLOPPEN, *Aid to Judicial Reform : Norwegian and International Experiences*, Chr. Michelsen Institute, 2004, p. 17.

²⁶ Claude WAUTHIER, « Vérité et réconciliation en Afrique du Sud », *Monde diplomatique*, janvier 2005, p. 31.

le cadre de la réforme judiciaire prend une place de plus en plus importante dans l'agenda international, surtout suite à l'effondrement de la Somalie, aux guerres civiles et aux génocides au Rwanda et dans les Balkans, et à la lumière de la persistance de la violence et des violations de droits dans les nouveaux pays démocratiques.

Toute une série de programmes axés sur l'état de droit et la réforme du système judiciaire, financée par la Banque mondiale, des bailleurs de fonds bilatéraux comme le PNUD et des banques régionales de développement et implémentée par des ONG spécialisées locales et internationales ou des experts techniques, ont vu le jour partout dans le monde au début des années 90. En effet, cette deuxième vague de réformes judiciaires a attiré d'avantage de bailleurs que la première. Parmi eux, on compte : PNUD, la Banque Mondiale, les banques régionales de développement (Banque interaméricaine de développement, banque asiatique de développement, banque africaine de développement, banque européenne pour la reconstruction et le développement), l'Union Européenne et la Commission Européenne²⁷. En outre, de nombreuses organisations gouvernementales et non gouvernementales se sont jointes à la réforme, comme par exemple, les agences de développement américaine, britannique ou allemande.

Quelques années plus tard, des mesures relatives à la bonne gouvernance, dont certaines portaient sur la réforme judiciaire, ont été promues au rang de «piliers» centraux du développement dans certains documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Les programmes relatifs à l'état de droit étaient centrés sur la loi, les institutions judiciaires et le respect de la loi par le gouvernement²⁸. Voici quelques exemples:

- formation des professionnels de la loi, en particulier des avocats et des juges ;
- amélioration de l'infrastructure physique des institutions judiciaires ;
- réforme du fonctionnement des institutions, par exemple les services judiciaires et la police, y compris les réformes législatives et constitutionnelles ;
- mesures destinées à renforcer l'indépendance de l'appareil judiciaire et des autres organes de surveillance et de contrôle, y compris des mesures anti-corruption ;
- renforcement de la société civile et promotion des droits humains ;
- soutien des activités liées à la justice transitionnelle ; etc.

C'est dans cette période que le droit international a gagné en importance, y compris dans les systèmes juridiques nationaux. La majorité des pays ont ratifié les principales conventions sur les droits humains, acceptant ainsi librement de respecter, de protéger et de promouvoir les droits humains sur leur territoire. Celles-ci incluent les standards internationaux les plus importants pour le fonctionnement de l'organe judiciaire et l'action pénale. Bien que ces normes internationales ne soient pas toujours applicables directement dans les pays signataires, elles sont juridiquement contraignantes

²⁷ Elin SKAAR, Ingrid SAMSET and Siri GLOPPEN, *Aid to Judicial Reform : Norwegian and International Experiences*, Chr. Michelsen Institute, 2004, p. 11.

²⁸ Laure-Hélène PIRON, « Donor Assistance to Justice Sector Reform in Africa: Living Up to the New Agenda? », *Open Society Justice Initiative*, New York, 2005.

et l'État est tenu de façonner son système juridique national et ses politiques de manière à s'y conformer.

Les activités axées sur le système judiciaire visaient aussi à atteindre un certain nombre d'objectifs comme la promotion de la démocratie, des droits humains et de la justice sociale, de l'intégration dans l'économie mondiale, du soutien à l'action pénale internationale, lutte contre les stupéfiants, ainsi que de la sécurité internationale. Ce dernier point s'est profilé plus particulièrement depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le langage de l'état de droit devenant partie intégrante de la «lutte internationale contre le terrorisme».

c) Quelle justice pour combattre la pauvreté ?

En 2000, la communauté internationale a reconnu que son agenda pour le développement, en particulier les politiques d'ajustement structurel, n'avait pas contribué à améliorer la vie des pauvres dans de nombreuses régions de la planète. Forte de ce constat, elle a ré-ciblé son action et défini formellement la réduction de la pauvreté comme objectif premier. Il s'ensuivit l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement et de la Déclaration du Millénaire, par laquelle la communauté internationale s'est engagée explicitement en faveur des droits humains, de la démocratie et de l'état de droit, ce qui sous-entend davantage de réformes judiciaires²⁹. En 2002, plus de cinquante chefs d'État et deux cent ministres représentants leur gouvernement ont réitéré cet engagement via le Consensus de Monterrey³⁰. Ce consensus engage la communauté internationale à adopter des politiques saines, la bonne gouvernance à tous les niveaux et la primauté du droit pour mobiliser des ressources financières et les utiliser efficacement en vue d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire en matière de santé, d'éducation, d'égalité entre les sexes et de durabilité environnementale.

Les pays en développement, les organismes multilatéraux et bilatéraux ont concrétisé ces déclarations en intégrant les engagements visant la bonne gouvernance et notamment la gouvernance juridique et judiciaire dans les principaux documents de planification et de stratégie, tels que les documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

C'est ainsi que ces dernières années et compte tenu des leçons apprises, nombre d'agences de coopération ont développé des outils leur permettant de planifier leurs appuis dans ce secteur.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a publié en 2005 un document *Programming for Justice: Access for all* sur une réforme de la justice centrée sur l'accès à la justice pour tous et les droits de l'Homme³¹. Dans ce document, le PNUD traite des questions de capacités de différents acteurs à fournir et à demander la justice, mais aussi des groupes particulièrement désavantagés dans l'accès à la justice (comme les pauvres, les femmes, les groupes

²⁹ United Nations, *Governance for the Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices*, New York, 2006, pp. 29-30

³⁰ United Nations, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, New York, 2003.

³¹ UNDP, *Programming for Justice: Access for all*, Bangkok, 2005.

indigènes et les minorités, les migrants, les personnes handicapées et les personnes atteintes de VIH/SIDA). En réfléchissant déjà aux programmes post-OMD, le PNUD annonce son engagement à promouvoir une justice accessible à tout le monde et qui se base sur « des valeurs, des systèmes et des institutions de gouvernance »³².

L'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) est, quant à lui, particulièrement impliqué dans la réforme et la promotion de la justice pénale. La stratégie 2012-2015 « Prévention de crime et réforme de la justice pénale » met en avant les priorités suivantes : prévention, réforme de la police, justice réparatrice, accès à l'assistance légale, réforme pénitentiaire et alternatives à l'emprisonnement, ainsi que les questions transversales comme la justice et les femmes/les mineurs/les victimes/les témoins, les droits de l'homme³³.

La Banque Mondiale identifie quatre stratégies prioritaires d'appui à la réforme judiciaire:

- l'accès à la justice pour les pauvres;
- le développement du secteur privé; - lutte contre la corruption et
- la réforme de la justice dans les États fragiles³⁴.

De plus en plus préoccupés par la question de l'efficacité de l'aide et en suivant la Déclaration de Paris adoptée début 2005, les bailleurs affirment la nécessité d'améliorer la fourniture de l'aide, en harmonisant davantage leur soutien et en l'alignant sur les stratégies globales de développement, nationales et sectorielles des pays bénéficiaires. Ainsi les approches sectorielles ont-elles été utilisées pour apporter une aide au secteur de la justice. Cependant, bien que souhaitable dans de nombreux cas, la gestion d'une approche sectorielle axée sur la justice est un exercice plus difficile que la réalisation de la réforme d'une seule institution, les objectifs du programme étant plus complexes. Une telle approche nécessite une politique et une application commune et coordonnées, ainsi que l'adoption d'une approche systématique par diverses parties prenantes dans différentes institutions, ce qui la rend parfois inapplicable.

2.2 Les dimensions judiciaires de développement pour une multitude des approches

Le secteur de la justice est aussi lié à d'autres concepts utilisés dans la coopération internationale : c'est un moyen de garantir les droits humains, la sécurité et l'égalité des genres ; c'est un élément clé de la bonne gouvernance, du développement économique et de la lutte contre la pauvreté. En fonction des bailleurs et à l'égard de ces diverses perspectives, il existe de nombreuses approches et des priorités différentes pour la réforme de la justice et du système judiciaire. La dimension judiciaire du développement peut être abordée dans une multitude de contextes et selon des approches les plus diverses, avec différents partenaires et points d'ancrage. L'analyse de ces

³² Magdy MARTINEZ-SOLIMAN, « Un avenir où loi et justice sont accessibles à tous », *PNUD*, 2012.

³³ UNODC, *Crime prevention and criminal justice reform 2012-2015*, 2012.

³⁴ World Bank, *Specific justice reform strategies*, 2012.

dimensions nous permettra plus tard de voir dans quel contexte s'inscrit la réforme judiciaire au Kirghizstan et quelles dimensions de cette réforme peuvent être adressées par les ONG et lesquels ne peuvent pas l'être.

a) La performance judiciaire au service des performances économiques

L'argument clé des défenseurs de la réforme de la justice dans son importance pour le développement est qu'un système judiciaire efficace représente une des conditions préalables et indispensables au développement économique. Les règles juridiques formelles relatives au marché et systématiquement appliquées par des institutions judiciaires, indépendamment des parties concernées, contribuent à rendre les conditions de l'activité économique plus transparentes et plus fiables. Plusieurs aspects du développement économique d'un Etat sont concernés.

Tout d'abord, la collecte effective d'impôts, cruciale pour le fonctionnement de l'Etat et de l'économie, dépend du cadre légal et des institutions capables de l'assurer.

La corruption endémique est, quant à elle, reconnue comme l'obstacle principal au développement économiques.

En ce qui concerne les investissements étrangers et nationaux, un cadre juridique clair est nécessaire pour leur garantir la prévisibilité, la stabilité, et la sécurité des biens et des contrats³⁵.

Le concept de l'Etat de droit et les réformes judiciaires qui l'accompagnent ont occupé un rôle de premier plan dans les processus de transition politique et économique dans les pays post-communistes. Dans les États communistes, l'État était un acteur important dans la gestion de l'économie, tant dans la production de biens que dans la fourniture de services. Durant la transition, son rôle a changé : il a perdu sa place (ou son aspiration à l'occuper) de principal producteur de biens et fournisseur de services, sa nouvelle responsabilité étant d'assurer un environnement propice à un marché opérationnel à travers l'instauration d'un cadre juridique et judiciaire sain à même de garantir la marge de manœuvre nécessaire à l'activité économique privée. Sous le régime de l'état de droit, on a assisté à l'élaboration de nouvelles lois et de nouveaux mécanismes institutionnels dans l'optique d'une réglementation de la propriété privée, de la production, de l'activité contractuelle, des services financiers ainsi que de la taxation fiscale. Dans le cadre de la privatisation des entreprises étatiques, l'élaboration d'un cadre juridique sain et sa mise en œuvre revêtent une importance particulière pour prévenir d'immenses pertes pour les finances publiques et des gains disproportionnés pour certains acteurs privés. Mais encore actuellement, dans certains pays de l'espace post soviétique, le système juridique et judiciaire n'est pas encore en mesure, et de loin, de garantir un espace d'action équitable à tous les concurrents³⁶.

Il faut noter que pour la Banque Mondiale et les banques régionales de développement, la réglementation du domaine économique constitue la raison principale de s'engager dans le soutien de la réforme judiciaire. Et à l'heure actuelle, la coopération économique multilatérale repose pour

³⁵ Richard E. Messick, « Judicial Reform and Economic Development : A Survey of the Issues », *The World Bank Research Observer*, vol. 14, N°. 1, 1999, pp. 117-136.

³⁶ DDC, *Etat de droit, réformes de la justice et coopération au développement*, Berne, 2008, p. 9.

l'essentiel sur l'idée d'un marché libre des biens et des services, tandis que les questions des droits humains, de l'égalité de traitement et de la non-discrimination, à l'instar de l'accès restreint voire inexistant des groupes pauvres ou marginalisés aux ressources de base ainsi qu'aux services publics de santé et d'éducation, étant souvent jugées non prioritaires dans les faits³⁷.

b) Les droits de l'Homme comme expression même de la justice

Le système judiciaire est le meilleur moyen de concrétiser les droits humains dans la société. De nombreuses agences de coopération proclament que leur raison principale de s'engager dans la promotion de réformes judiciaires est la protection de droits de l'homme.

Les instruments des droits humains, comme par exemple la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou encore le Pacte international relatif aux droits civils et politiques contiennent des normes détaillées relatives aux procédures judiciaires et à l'action pénale, y compris des standards minimaux pour le traitement des détenus. Ils fixent des droits à un procès équitable dont le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Ces instruments sont contraignants pour de nombreux États qui doivent par conséquent rendre des comptes sur le respect, la protection et l'application de tels standards dans leurs législations et politiques nationales.

Une approche fondée sur les droits humains met en lumière l'obligation de l'État de garantir un accès à justice égale pour tous. Elle place au cœur des programmes du secteur judiciaire la capacité des titulaires des droits à demander des solutions et l'obligation ainsi que la capacité des institutions tant formelles qu'informelles à les fournir. En d'autres termes, elle propose que le volet «offre» et le volet «demande» du système de justice soient traités ensemble, soulignant que le soutien aux institutions étatiques continuera d'être une composante importante des programmes mais qu'il doit être complété par des interventions qui habilite davantage les personnes pauvres et défavorisées à accéder à ces institutions.

Si les principes des droits humains peuvent guider le processus de programmation, les normes des droits humains confèrent une légitimité internationale à l'engagement des bailleurs de fonds dans le secteur de la justice, aident à la définition des objectifs supérieurs des programmes et à l'élaboration d'indicateurs de référence pour évaluer les résultats obtenus. Par exemple, un certain nombre de droits civils inscrits dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques peuvent fixer les résultats et les indicateurs de référence des programmes dans le secteur de la justice. D'autres conventions internationales (par exemple, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention relative aux droits de l'enfant) peuvent aussi fournir des éléments pertinents pour la programmation³⁸.

Un système judiciaire équitable fournit un cadre propice à l'instauration d'un équilibre entre le besoin de recourir à la force publique pour faire appliquer la loi en cas de violations et le besoin de

³⁷ Ibid, 2008, pp. 9-10.

³⁸ Ibid, pp. 6-7.

limiter le risque d'abus de la part du pouvoir public. La loi légitime l'existence et les actions des forces de sécurité intérieures, tout en garantissant que leurs interventions respectent les normes minimales en matière de droits humains. L'état de droit et la séparation des pouvoirs sont deux instruments importants pour garantir la redevabilité des forces de sécurité envers le public.

Le cadre judiciaire est censé garantir que la force publique est utilisée dans l'intérêt du public et que la sécurité individuelle est définie par la loi, évitant ainsi que des individus et des groupes ne cherchent à obtenir justice par leurs propres moyens, une situation qui conduit souvent à l'abus de pouvoir, à la violence et à des risques sécuritaires.

Le système judiciaire fonctionnel est aussi nécessaire pour gérer de façon non violente les conflits existants dans la société. A l'envers, le manque d'un tel système peut amener un éclatement du conflit et des violences.

c) Etat de droit, démocratie, bonne gouvernance...

Malgré le fait qu'il existe de nombreuses définitions de la «gouvernance» ou de la «bonne gouvernance», les divers concepts se réfèrent toujours aux règles, processus et actions au travers desquels les intérêts sont formulés, les ressources sont gérées et le pouvoir est exercé dans un État ou dans une société. Les principes de l'état avec la primauté de droit comptent parmi les éléments clés de la bonne gouvernance. Le cadre juridique et judiciaire joue un rôle critique dans la détermination de la nature de la gouvernance publique, en particulier en ce qui concerne la manière dont l'État exerce son pouvoir régulateur et dont les fonctions publiques sont exécutées.

En effet, la bonne gouvernance est actuellement reconnue par les bailleurs comme une condition indispensable à un développement durable et équitable. La Direction du Développement et de la Coopération de la Suisse par exemple, définit la bonne gouvernance comme un état « où le système politique fournit des opportunités à tout le monde d'influencer la politique et l'action du gouvernement. Elle requiert un gouvernement honnête et responsable qui soit en mesure de gérer les ressources publiques de manière responsable, de lutter contre la corruption et de garantir l'accès équitable aux services de base et à la justice pour tous »³⁹.

Le système judiciaire est en mesure de garantir le respect de principes suivants de la bonne gouvernance :

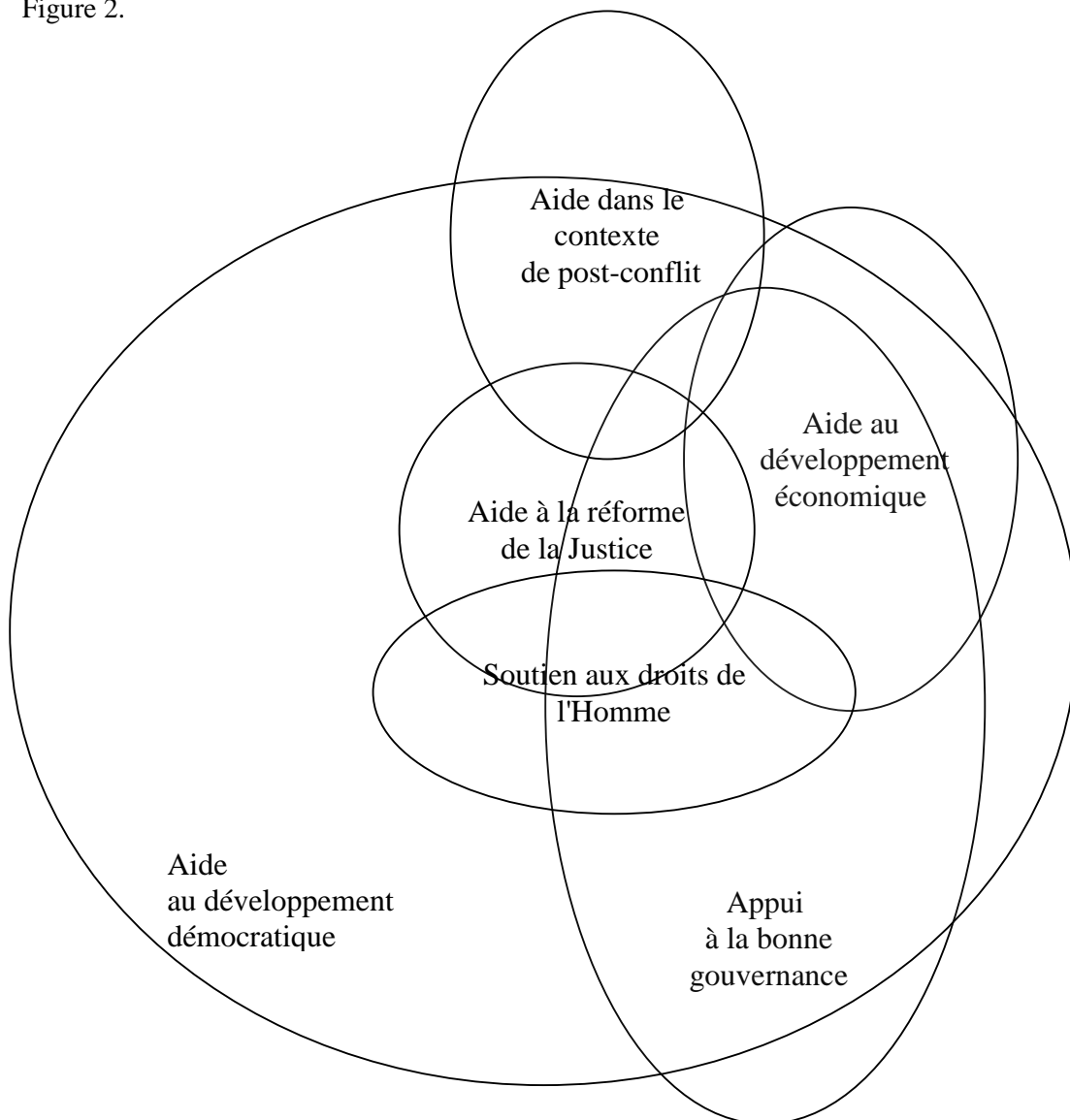
- La redevabilité. Des règles contraignantes définissent les responsabilités des autorités à différents niveaux. Les procédures judiciaires et l'indépendance du système judiciaire constituent d'importants instruments pour obliger les détenteurs du pouvoir à rendre des comptes pour tout comportement irresponsable.
- L'égalité des droits et la non-discrimination, y compris l'égalité des genres.
- La transparence. Le système judiciaire garantit que les décisions sont prises en fonction de règles prédéfinies et non pas sur la base de l'argent ou de privilèges offerts aux décideurs.
- La participation au processus décisionnel. Cette dernière s'opère grâce au système judiciaire efficace qui protège l'espace d'expression permettant aux voix critiques d'être entendues.

³⁹DDC, *Etat de droit, réformes de la justice et coopération au développement*, Berne, 2008, p. 7.

L'implication importante du système judiciaire dans le processus de bonne gouvernance l'amène par la même occasion à jouer un rôle dans la définition du régime politique de l'État. En effet, rappelons que le cadre juridique n'est jamais politiquement neutre. Il fixe les règles de distribution du pouvoir et des ressources, des relations et des interactions entre l'Etat et ses citoyens, entre les individus, les groupes et les acteurs économiques.

Dans les régimes démocratiques, l'indépendance de l'organe judiciaire par rapport à toute manipulation de la part de l'exécutif joue un rôle important de garde-fou. Lorsque le judiciaire est prisonnier de l'exécutif, la liberté d'expression n'est plus protégée et les institutions démocratiques tournent à la farce. Le principe de la hiérarchie des normes fixe aussi des limites importantes au processus politique décisionnel à l'échelle centrale et locale. Par exemple, les gouvernements et les administrations à tous niveaux doivent se conformer à une Constitution et à une législation appliquée. Ainsi, toute décision qui viole les normes constitutionnelles ou les normes internationales est contraire à la loi, même si elle est prise par le président ou par un parlement légitimement élu.

Figure 2.



La figure 2 nous permet de voir les relations et l'interdépendance entre les différents aspects du développement. Le système judiciaire est donc un composant important pour la vie économique, sociale et politique du pays ou tout simplement pour la vie quotidienne des citoyens. Les considérations juridiques ne peuvent pas être consignées dans un seul secteur, car elles ont une dimension transversale pour tous les aspects du développement. La réforme judiciaire est donc un pilier incontournable de la politique du développement et doit impérativement être prise en compte, sans quoi les efforts d'appui à d'autres secteurs resteront sans résultats. En effet, nous verrons dans la deuxième partie comment le fonctionnement défaillant du système judiciaire au Kirghizstan influence et se met en relation avec les problèmes de la gouvernance, du respect des droits de l'homme, du développement économique et des conflits inter ethnique. Nous verrons aussi comment, à travers la promotion de la réforme judiciaire, les acteurs de la société civile Kirghize tentent de soulever ces problèmes. Mais avant cela, il sera pertinent d'analyser quel rôle peut jouer et a déjà joué la société civile dans une réforme de système judiciaire en général.

2.3 La société civile : un nouvel acteur incontournable ?

Un des acteurs importants dans le processus d'amélioration du système judiciaire, que nous avons déjà mentionné précédemment, est la société civile qui peut participer en même temps à l'élaboration et à l'implémentation de réformes. Les activités de la société civile se définissent comme toutes activités organisationnelles situées en dehors des orbites du secteur public ou privé (à but lucratif)⁴⁰. La société civile est une entité très diversifiée, composée d'associations civiques avec des objectifs, des modes de participation et des cultures organisationnelles différents. Parmi les formes que prend la société civile citons : les ONG, les syndicats, les associations d'entreprises, les organismes religieux, les institutions académiques, les organisations d'étudiants, les lobbys ethniques, les groupes communautaires, etc. Dans ce mémoire, nous allons surtout parler des ONG qui ont le degré d'implication le plus élevé dans le processus de réformes judiciaires et à travers lesquelles une part importante de l'aide à la réforme du système judiciaire transite. Il est important ici de distinguer les ONG internationales, généralement originaires de pays développés, et celles nationales, propres au pays d'intervention.

a) Une justice charitable par des ONG militantes

Les ONG des pays en développement ont considérablement évolué au fil de temps. Prenons l'exemple de l'Amérique Latine qui peut, à notre avis, être aussi appliqué aux autres continents. Jusqu'au milieu des années 60, les ONG y ont joué le rôle des organismes charitables ayant pour but de soulager les souffrances en attendant le développement économique. Mais déjà à partir des années 70, leurs activités deviennent de plus en plus politisées et les ONG s'engagent dans un processus de

⁴⁰ World bank, *The bank's relations with NGOs: issues and directions*, Social development paper N°28, 1998, pp.2-3.

renforcement de la société civile, en se positionnant comme des remparts contre l'oppression politique, économique et sociale de l'État et des acteurs supra-étatiques. Dans les années 80, les ONG s'alignent derrière les causes sociales et promeuvent les intérêts de groupes minoritaires, des ethnies, des femmes, de l'écologie, etc. A partir de ce moment, les ONG commencent à montrer un intérêt grandissant à former des réseaux nationaux et internationaux grâce auxquelles, elles peuvent mieux coordonner leurs efforts et augmenter considérablement leur influence. Depuis, la participation des ONG aux transformations judiciaires ne cessent d'augmenter.

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, les bailleurs s'accordent actuellement sur le fait que le processus de changement demande une formulation des programmes de réforme judiciaire à très long terme. Tandis que les pays qui entreprennent ce processus répondent aux appels à la réforme juridique et judiciaire, il est nécessaire de comprendre que la modernisation ne peut pas être réalisée en un projet de cinq ans. De telles réformes demandent en même temps des changements culturels et des changements dans le processus de distribution de la justice, ce qui conduit les pays à développer des programmes à multiples étapes pour achever le processus de réformes.

Une façon supplémentaire d'améliorer l'accès à la justice passe alors par la participation de la société civile à la réalisation de programme judiciaire. La société civile peut contribuer aux changements sociaux et culturels à travers, par exemple, la popularisation de l'information juridique, l'organisation de formations, l'assistance juridique, etc. En même temps, une grande partie des acteurs de la société civile réalise des projets liés au processus judiciaire indépendamment des initiatives gouvernementales. Mais, c'est souvent la complémentarité des programmes gouvernementaux avec les projets de la société civile qui aboutit aux réformes les plus adéquates.

b) Des plus-values apportées par des ONG

En quoi alors les ONG peuvent jouer un rôle complémentaire dans la réforme de la justice déjà initiée par le gouvernement ? En répondant à cette question, il ne faut pas oublier que le contexte varie d'un pays à l'autre, ce qui change considérablement le rôle possible à jouer par la société civile, ce qui doit être pris en compte par les bailleurs ou par les ONG internationales dont les actions sur le terrain est représenté par les acteurs locaux. En effet, dans certains pays, les ONG peuvent jouer au mieux un rôle éducatif, par exemple, tandis que dans d'autres cas, elles se retrouvent à la table des négociations avec le gouvernement et prises en compte aussi sérieusement que d'autres acteurs.

En ce qui concerne les rôles à jouer, il existe, tout d'abord, un besoin de faciliter la participation des groupes les plus faibles de la société qui n'ont souvent pas d'accès à la justice et à l'élaboration de réformes. En effet, les ONG qui servent souvent les intérêts d'un groupe en particulier ont prouvé leur efficacité dans ce sens et représentent parfois le seul moyen d'atteindre les groupes de personnes les plus défavorisées. Souvent, ces groupes habitent des endroits reculés ou ne sont pas atteints par les structures judiciaires. Dans ce cas, les ONG jouent un rôle clé pour établir un contact et porter la voix de ces groupes. À travers cela, les ONG donnent une vision plus complète et équilibrée des enjeux judiciaires en offrant une perspective différente de celle du gouvernement ou du secteur privé. Étant au plus près du terrain, ce sont les ONG qui peuvent se faire porteuses des voix de ces

groupes, à travers les médias ou encore les manifestations. Le meilleur moyen pourtant, reste une coopération avec le gouvernement, qui passe par des consultations, ce qui ne reste possible que dans les pays dont le fonctionnement est plus ou moins démocratique. Ici, la société civile, peut permettre plus de pérennité au processus de la réforme en promouvant d'avantage l'approche participative, car ce n'est qu'en prenant en compte les opinions de tous les groupes que les futurs conflits peuvent être évités. Les ONG peuvent ainsi soulever des questions de société comme, l'environnement ou les droits des femmes⁴¹. Dans ce cas, la participation des ONG peut varier d'une simple consultation, identification des problèmes, élaboration de stratégies pour les dépasser, jusqu'à la préparation d'une partie de la réforme.

Nous avons déjà vu que le défaut de légitimité est un des enjeux majeurs dans le domaine judiciaire. Dès lors, ce sont précisément les organisations de la société civile qui peuvent contribuer à renforcer la confiance publique.

Dans les cas où un pays en voie de réforme judiciaire est fortement touché par la corruption, les acteurs visés par la réforme peuvent être directement ou indirectement opposés à celle-ci : les juges, les policiers ou les avocats peuvent craindre la perte du contrôle sur les procédures qui ont été pour eux une source des revenus illicites. En effet, si on laisse la réalisation de la réforme uniquement aux acteurs du judiciaire, celle-là risque de se résumer aux réformes des infrastructures ou purement formelles. Dans ce cas, la société civile doit impérativement veiller à la transparence et à la redevabilité de ces acteurs-là, en contribuant ainsi au développement des principes de la bonne gouvernance et en faisant pression sur les acteurs pour des réformes structurelles plus poussées.

Les ONG peuvent aussi offrir leur expérience et des méthodes innovantes. Grâce à leur petite taille et leur caractère flexible, elles ont plus de facilité à développer et expérimenter de nouvelles approches et pratiques du développement. Le Secours Catholique demande à ses partenaires de suivre le schéma de travail suivant : 1. Ils développent un projet pendant un certain nombre d'années (en général 3 ou 4) pour qu'il soit bien connu par la population, par les autorités locales et par d'autres acteurs concernés et qu'il démontre son efficacité. 2. Ils commandent une étude qui transpose ce projet sur le système entier en comptabilisant les coûts de la généralisation de telles pratiques. 3. L'objectif final est de proposer le projet au gouvernement qui pourra le financer et l'inclure même dans le système social officiel. Ce schéma a été utilisé à partir de 2008 en Géorgie pour le projet de *Home Care* ou aussi en Arménie pour le projet d'éducation inclusive. Ce même schéma sera utilisé par les partenaires kirghizes dans leur projet de méthodes innovantes pour les détenus mineurs.

c) Pour dépasser les limites, un partenariat s'impose

En élaborant un plan de collaboration avec les ONG, il faut prendre en compte certaines de leurs particularités ou même de leurs limites. Tous d'abord, certaines ONG ont leurs propres agendas de travail au niveau international ou même national. Les bailleurs ou les ONG partenaires peuvent être regardant quant à l'origine du financement, surtout quand il s'agit de groupes internationaux dont les

⁴¹ Maria BAKOLIAS, « Legal and Judicial development: the role of civil society in the reform process », *Fordham International Law Journal*, vol. 24, issue 6, 2000, pp. 35-45.

agendas divergent. N'oublions pas que même si les ONG internationales et nationales passent actuellement par une phase de professionnalisation, elles peuvent néanmoins être limitées en terme de ressources financières, analytiques, managériales, capacités institutionnelles, techniques, etc. La question de la légitimité se pose aussi pour les ONG vis-à-vis de la population, vis-à-vis des autres ONG ou des bailleurs, ou encore vis-à-vis du gouvernement, qui malgré tout, reste un partenaire de premier rang dans les réformes judiciaires. En effet, la question des relations avec le gouvernement est probablement la plus délicate car les ONG qui voudront jouer un rôle de plaidoyer doivent d'un côté être indépendantes, et d'un autre côté, ne pas créer de tensions insolubles. Pour ces raisons, certains bailleurs préfèrent financer les ONG non-partisanes. Dans les pays en voie de développement, un nombre important de ces limites peut être également attribué aux agences gouvernementales⁴².

Dans le but de pallier à certaines de ces limites, les ONG, encouragées par les bailleurs, se mettent de plus en plus en partenariat, de sorte que les ONG internationales puissent bénéficier de plus de légitimité sur le terrain d'intervention ; leur partenaires locaux acquièrent enfin des financements stables et une expertise technique.

En conclusion, nous pouvons constater que les ONG remplissent les rôles suivants dans le processus de transformation du système judiciaire : assistance juridique, éducation juridique et judiciaire, recherche, proposition des lois en accord avec les principes et les pratiques internationaux, monitoring de performance judiciaire et/ou du système pénitentiaire, ainsi que sensibilisation du public à l'importance des réformes dans le domaine de la justice.

Même si les ONG semblent déjà avoir imposé leur autorité dans certains domaines, comme dans l'environnement, leur reconnaissance en tant qu'acteur à part entière du système judiciaire reste encore à la traîne. Souvent, le gouvernement, et même les bailleurs de fonds, ne les prennent pas suffisamment au sérieux ou leur confient les activités auxquelles ils accordent le moins d'importance.

⁴² Ibid.

Chapitre II. La réforme du système judiciaire au Kirghizstan: entre pression de la société civile et urgence sécuritaire

Pendant la mission au Kirghizstan, nous avons pu observer une grande ouverture du pays aux réformes et inspiration importante aux changements. Nous avons pu rencontrer un grand nombre d'acteurs institutionnels qui ont été à l'écoute de notre avis sur le domaine de la justice⁴³. Le contexte politique actuel du Kirghizstan crée un moment d'ouverture pendant lequel de grands changements dans le domaine judiciaire peuvent être effectués, ce qui rend l'action du Secours Catholique à travers son partenaire local Citoyens contre la Corruption d'autant plus intéressante. Pour une bonne élaboration et implantation de la réforme judiciaire, une analyse du contexte dans lequel cette dernière s'est développée s'impose.

1. Kirghizstan : les défis de la réforme judiciaire

Le Kirghizstan traverse actuellement une période importante de transition. Devenu après une révolution la première république au régime parlementaire en Asie Centrale, il doit se confronter à de nombreux enjeux d'ordre économique, social, politique et sécuritaire. Pour faire face à ces enjeux, des réformes importantes s'imposent, et une de ces réformes est celle du système judiciaire. Hérité de l'Union Soviétique et très peu réformé, ce dernier a longtemps servi les intérêts des personnes au pouvoir. Rongé par la corruption et subordonné à l'exécutif, le système judiciaire n'a pas joué le rôle de libre arbitre qui lui a été accordé et a complètement perdu la confiance publique. Dans la première partie de ce chapitre, nous nous efforcerons d'éprouver l'hypothèse selon laquelle l'échec de la réforme judiciaire entamée actuellement menacerait la stabilité du pays, déjà fragilisé.

1.1 Le système judiciaire comme héritage de l'Union Soviétique

Un nombre important des caractéristiques du système judiciaire actuel du Kirghizstan découle de l'héritage soviétique qui s'est avéré difficile à dépasser. En effet, la réforme judiciaire est une question importante dans presque tous les pays qui appartenaient à l'Union Soviétique jusqu'en 1991.

a) Le système judiciaire : un instrument hautement politisé

La politisation du système judiciaire au Kirghizstan est elle aussi un héritage direct de l'Union Soviétique. Rappelons très brièvement les principaux traits du système judiciaire soviétique.

Le droit soviétique, qualifié de « socialiste » par opposition au droit « bourgeois » était, avant tout, un instrument d'instauration du socialisme et était subordonné à l'idéologie marxiste-léniniste et à ses évolutions. Pourtant, le droit a été largement codifié avec une hiérarchie de normes, mais sans aucun mécanisme juridictionnel pour la faire respecter. En ce qui concerne l'application du droit, la légalité socialiste cédait toujours la place aux nécessités du Parti. Ainsi, les mécanismes juridiques

⁴³ Voir la liste des contacts dans l'annexe.

jouaient un rôle faible en URSS.

En ce qui concerne les tribunaux, même s'ils avaient certaines compétences en matière civile et pénale, ils n'en avaient pratiquement pas dans le domaine administratif. Par exemple, les actes de l'administration ne pouvaient que très rarement être contestés devant eux. En outre, comme toutes les autres institutions, les tribunaux ont été soumis aux organes du Parti communiste. Les avocats étaient au service des juridictions, bien plus qu'au service de leurs clients et dépendaient de « collègues », contrôlés par le Ministère de la Justice. Ils n'étaient pas autorisés à utiliser une véritable défense contre les poursuites judiciaires de l'État.

Les juges étaient nettement moins importants que les fonctionnaires de la *prokuratura* (office du procureur), qui était responsables de nombreuses enquêtes criminelles et avait le pouvoir d'arrêter des gens et produire les affaires devant les tribunaux. Elle est devenue tristement célèbre pour son rôle dans les purges staliniennes et les procès-spectacles des années 1930. La *prokuratura* était spécialement chargée d'assurer le maintien de l'ordre et de la discipline. Elle jouait un double rôle : celui de ministère public et celui de « surveillance général » du respect des lois par l'ensemble des citoyens, des entreprises, de l'administration et des organisations.

Dans le système soviétique, le pouvoir judiciaire était donc totalement contrôlé par le régime politique et en grande partie subordonné au cabinet du procureur et aux organes d'application de la loi. Le système soviétique a subordonné le pouvoir judiciaire au parti communiste au pouvoir. Le système juridique et judiciaire a été conçu comme un instrument de politique de l'État, et non comme une limitation des décideurs ou comme une défense constitutionnelle contre l'État. Il n'y avait aucun procès devant jury. En outre, la culture même de la défense juridique était absolument absente⁴⁴.

Peut-être plus que toute autre institution de l'Etat, le système judiciaire au Kirghizstan a largement résisté à la réforme jusqu'à très récemment. La culture juridique soviétique a conservé une emprise sur de nombreuses personnes dans les tribunaux, mais a au moins permis une certaine continuité après l'indépendance et a assuré le fonctionnement des tribunaux sans interruption après 1991.

Certains pays d'Asie centrale font face à des situations encore plus difficiles que le Kirghizistan. Au Turkménistan et en Ouzbékistan, le système judiciaire est encore plus déficient que sous le régime soviétique, combinant les aspects les plus sombres du régime totalitaire avec une absence quasi totale de personnel qualifié. Au Tadjikistan à peine plus libéral, le secteur de la justice souffre également d'un manque de personnel et de financement et se trouve sous un contrôle politique lourd. Au Kazakhstan, quelques réformes positives ont eu lieu, tandis que le financement s'est nettement amélioré, mais le contrôle politique demeure important, et l'indépendance judiciaire reste un concept lointain⁴⁵.

⁴⁴ Anne GAZIER, « Vingt ans de réforme des systèmes juridique et judiciaire en Russie : quelques éléments pour un premier bilan », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, N°2, pp 11-12

⁴⁵ International Crisis Group, *Kyrgyzstan: the challenge of judicial reform*, Asia Report, N°150, Bishkek/Brussels, 2008, pp. 1-2.

Dans tous les cas, un échec de la réforme du système judiciaire compromettrait la primauté du droit. C'est ce qui permet, politiquement, de développer un autoritarisme quasi incontrôlé et une protection juridique pratiquement inexistante pour les citoyens ordinaires. Cela a aussi permis à l'élite de s'approprier de larges parts du secteur privé à travers les saisies de biens illicites et les privatisations douteuses et a rendu les investisseurs étrangers très frileux.

Depuis l'indépendance, le pouvoir judiciaire kirghize a subi quelques réformes constitutionnelles et institutionnelles, mais l'ancienne philosophie demeure principalement à cause du fait que la génération de fonctionnaires en place n'a pas été renouvelée. Par exemple, 98% de cas criminels entraînent des condamnations pénales, notamment à cause du respect que les juges accordent instinctivement à toutes les affaires portées par le procureur. La culture judiciaire ne favorise donc pas l'indépendance.

b) Un système pénitentiaire en proie à la violence

Le système pénitentiaire du Kirghizstan fait aussi parti de l'héritage de l'URSS et n'a que très peu évolué à cause d'un manque chronique de moyens, mais surtout d'une absence totale de volonté politique. En effet, la réforme du système pénitentiaire n'a pu monter dans le rang des priorités de réformes judiciaires qu'à cause d'émeutes violentes à répétition organisées par les prisonniers en signe de protestation contre des conditions de vie inhumaines. Comme nous l'avons vu précédemment, dans des pays comme le Kirghizstan où le taux de pauvreté est très élevé⁴⁶, les détenus deviennent rarement le cible prioritaire des programmes de développement, ni de la part du gouvernement, ni des bailleurs, ni des ONG.

Le Kirghizstan compte actuellement 36 établissements pénitentiaires (maisons d'arrêts, colonies pénitentiaires) dans lesquels sont détenues 13 000 personnes. Le système carcéral est placé sous l'autorité du Service d'Exécution des Peines, dépendant du Ministère de la Justice.

Comme dans d'autres États post soviétiques, le système pénitentiaire souffre de nombreux maux : surpopulation carcérale qui s'explique par un grand nombre d'incarcérations avant jugement, conditions sanitaires déplorables, problèmes de violence entre les détenus et avec le personnel carcéral peu payé et mal sensibilisé à la question du lien avec les détenus. La logique du tout répressif prévaut encore et des révoltes ont lieu fréquemment dans les prisons kirghizes, en raison des conditions de détention et d'une mauvaise gestion des autorités carcérales.

Le système pénitentiaire présente de fortes tensions en raison notamment du manque de qualification des gardiens (ce métier a une image très négative dans le pays) et du problème de la double gestion des établissements de détention, par le haut (l'administration pénitentiaire) et par le bas (la pègre). Les problèmes émergent fréquemment en raison des conflits d'intérêts entre ces deux groupes, et l'administration cède souvent aux menaces des groupes criminels. On peut également noter que si les actes de torture sont rares dans les prisons kirghizes, cette pratique est fréquente dans la police, ce qui conduit fréquemment à la courante condamnation de personnes innocentes sous des

⁴⁶ Avec le taux de pauvreté de 32%, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/kirghizstan/presentation-du-kirghizstan/>

aveux forcés. Dans ces situations, les familles sont souvent sans recours, les requêtes adressées à l'Ombudsman kirghize n'aboutissent en général pas.

Par ailleurs, en 5 ans, le nombre de personnes séropositives a été multiplié par 16 au Kirghizstan. Selon des données officielles, 40 % des malades du Sida se trouvent en prison. 137 personnes seraient concernées, même si des experts internationaux estiment que le nombre réel de personnes détenues infectées est 10 fois plus élevé⁴⁷.

En 1998, par un décret du Président de la République, un moratoire sur la peine de mort a été déclaré, qui est resté en vigueur jusqu'à l'abolition totale de la peine de mort en 2006. La peine de mort fut alors transformée en peine de prison à vie⁴⁸. En 2006, une série de projets de loi concernant l'humanisation de la législation pénale et du système d'exécution des peines a été étudiée, mais les exigences de ces projets sont restées bien en deçà des critères internationaux de défense des droits de l'Homme.

Le Kirghizstan est ainsi le premier pays d'Asie Centrale à avoir aboli la peine de mort. Il a parallèlement diminué sa population carcérale. Le pays a également impulsé une démilitarisation des lieux de détention : le Service d'Exécution des Peines qui était auparavant sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, puis du ministère de la Justice, est aujourd'hui une structure indépendante.

Il faut noter que sont condamnés à perpétuité (ou à la peine de mort avant son abolition) les individus ayant commis un acte ayant entraîné la mort d'au moins deux personnes. Ces condamnés sont actuellement 264 et ont, en majorité, entre 30 et 35 ans. En théorie, ils peuvent voir leur peine réduite, mais la peine de sûreté est de 30 ans. 95% des détenus sont de jeunes hommes, avec une famille à nourrir. En prison, ils n'ont ainsi aucune perspective de vie et ne peuvent exercer aucune activité. Leur famille, épouses et enfants compris, ont droit à un nombre très réduit de visites (3 par an, 2 longues et 1 courte). Les conditions de détention sont alarmantes. Dans le cas de la prison n°1 de Bichkek, la capitale, visitée durant la mission, où se trouvent 69 détenus à vie, le plus âgé d'entre eux a 50 ans. Ces détenus sont placés à deux dans des cellules d'environ 6 m² en sous-sol, donc sans fenêtre et avec très peu d'aération. Ils sont autorisés à une douche par semaine et une sortie d'une heure tous les deux jours « en plein air », dans une cour sinistre de 10 m². Les détenus ont besoins de soins médicaux, notamment de soins dentaires, mais aussi de médicaments et d'actions permettant de prévenir la tuberculose qui se développe. Le système pénitentiaire est, en effet, financé sur le principe de « ce qui reste » c'est-à-dire qu'il s'agit d'un des derniers chapitres dont on se préoccupe en établissant le budget de l'État. Par conséquent seuls 30% des besoins des établissements de privation de liberté sont assurés par l'État, le reste est financé tant bien que mal par les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les proches des détenus.

Il n'existe dans le pays qu'une seule colonie pour femmes, qui accueille environ trois cents détenues. Si cette colonie dispose d'un bon service de médecine générale et de structures permettant

⁴⁷ International Crisis Group, *Kyrgyzstan's Prison System Nightmare*, Asia Report, N°118, Brussels/Bishkek, 2006.

⁴⁸ La peine de mort dans le monde, <http://www.peinedemort.org/National/pays.php?pays=17>

d'héberger les enfants en bas âge, l'absence de médecins spécialistes, en particulier de gynécologues et de dentistes, est un vrai problème pour les détenues. Dans cette colonie, les détenues ont la possibilité de travailler (en couture), et reçoivent pour cela un salaire.

Il faut noter que la plupart des prisons kirghizes sont conçus sur le modèle des camps, donc de l'enfermement collectif et non sur le modèle de l'enfermement en cellule individuelle. Cela complique l'isolement des détenus et favorise les trafics et les mouvements de révolte. Toutefois, les condamnés à perpétuité sont, quant à eux, détenus en cellule⁴⁹.

c) Justice des mineurs : questions majeures ?

Avant 2003, le système kirghize en matière de justice des mineurs⁵⁰ était caractérisé par :

- la détention préventive des jeunes, même pour des infractions mineures ;
- le manque de tribunaux ;
- des mineurs condamnés et emprisonnés avec des adultes ;
- le manque de services de prévention et très peu de services de réadaptation.

Depuis 2003, des améliorations ont été apportées au système de justice des mineurs, notamment par l'augmentation des moyens mis en œuvre et le déclassement de l'isolement comme punition. Le transfert de certaines responsabilités du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice a également conduit à des améliorations significatives. Cependant des mineurs sont encore en détention provisoire pour des délits mineurs. Ils sont soumis à des pratiques d'intimidation, ont un accès limité à la défense juridique, et sont sans contact, ou presque, avec leur famille. La détention provisoire peut durer six mois ou plus, dans des logements surpeuplés, et avec trop peu d'activités organisées.

Il n'y a pas de système judiciaire distinct pour les mineurs, et les filles sont détenues avec les femmes adultes. Le travail de préparation à la sortie de prison et la réinsertion sociale, y compris le travail avec la famille, est toujours considéré comme quelque chose qui peut être essentiellement laissé à la responsabilité des ONG. Il existe une législation adaptée aux moins de 18 ans : ceux-ci ne peuvent par exemple pas être condamnés à des peines de plus de 10 ans⁵¹.

Au Kirghizstan, seuls deux établissements accueillent des mineurs en conflit avec la justice ou les mineurs en danger. Il s'agit de structures fermées, mais des ONG y travaillent avec les enfants :

- Une prison : la colonie n°14 (visitée durant la mission). Cette prison a été ouverte en 1963 pour les mineurs de 14 à 18 ans, voire jusqu'à 21 ans. Elle abritait, au moment de notre visite, trente-six jeunes, mais peut en accueillir jusqu'à cent cinquante. Les jeunes y sont répartis en trois divisions de douze enfants, la troisième division étant celle des « intouchables », enfants auteurs de viols, d'assassinats d'autres enfants, etc. Cette prison compte une école, où interviennent des instituteurs

⁴⁹ HRC Citizens Against Corruption, *Watershed between past and future. Right to Life in Kyrgyzstan*, Bishkek 2011.

⁵⁰ Au Kirghizstan, la majorité est fixée à 18 ans. Les mineurs peuvent être incarcérés à partir de 14 ans.

⁵¹ UNICEF, *Assessment of juvenile justice reform achievements in Kyrgyzstan*, Geneva, 2011, pp. 3-7

retraités, une mosquée et des espaces sportifs plus que vétustes. Une psychologue propose des activités aux enfants (consultations individuelles ou collectives) et une organisation non gouvernementale (Egle) met en place un programme de réhabilitation. La prison dispose d'un centre de soins médicaux avec des médecins généralistes et un dentiste. Les enfants participent aux tâches quotidiennes d'entretien de la prison (jardinage, ménage, vaisselle, etc.). Bien qu'un espace dans la prison soit dédié à l'accueil des familles, seuls 30% des enfants détenus reçoivent la visite de leurs proches. Officiellement, les enfants peuvent recevoir une visite par mois. Il faut noter qu'à leur admission à la prison, les enfants passent dix jours en quarantaine, une pièce lugubre, sans lumière, à l'écart de la prison, pour être préparé à la détention (analyses médicales, psychologique, etc.)

— Un centre fermé d'éducation spécialisée pour les garçons de 11 à 14 ans ayant commis de petits délits ou pour les enfants en danger (visité durant la mission). Au moment de notre visite, le centre accueillait 66 enfants. Chaque année, une vingtaine d'enfants finissent ce cursus spécialisé du centre titulaires d'un certificat qui ne leur donne pas pour autant accès à l'école, et encore moins à l'université ou à un emploi. En une dizaine d'années seuls vingt-cinq jeunes ont récidivé et été mis en prison après l'école spécialisée (selon le directeur actuel du centre). Ces enfants ont chaque jour 5 à 6 heures de cours. Les classes accueillent de cinq à dix élèves. Ce centre, sous la tutelle du ministère de l'Éducation, a été le théâtre d'actes de violence, voire de torture sur les enfants. Depuis la dénonciation de ces faits, le directeur du centre a été remplacé, mais aucune mesure n'a été prise, et le nouveau directeur est un ancien employé de l'école⁵².

Durant l'instruction de leur affaire, les mineurs peuvent être placés dans des établissements pour adultes, comme la prison n°1 de Bichkek. Dans cet établissement, à l'époque de notre mission, quinze mineurs, 12 garçons et 3 filles, étaient placés en détention provisoire. Les jeunes filles sont placées en cellule collective avec des détenues majeures et leur nouveau-né, de 6 à 8 personnes. Les garçons sont, quant à eux, en cellules collectives pour mineurs. La prison compte deux cellules pour mineurs de huit lits chacune. Cette prison ne dispose pas de centre d'éducation. Les jeunes y restent officiellement pour un maximum de six mois. Dans les faits, ils peuvent y passer quelques années.

Les principaux codes et actes qui couvrent la justice de mineurs sont les suivants :

- le Code Criminel (1998)
- le Code de Procédure Pénale (1998)
- l'Acte de droits des mineurs (1999)
- le Code de Droits des Enfants (2006)⁵³
-

⁵² UNICEF, *Assessment of juvenile justice reform achievements in Kyrgyzstan*, Geneva, 2011.

⁵³ UNICEF, *Juvenile Justice in Kyrgyzstan, Factsheet*.

1.2 Les révolutions de 2005 et de 2010 comme conséquences de l'injustice croissante

Le Kirghizstan est devenu indépendant après l'effondrement de l'URSS. Le pays s'est alors doté d'un régime présidentiel. La Constitution de 1993 définissait le statut politique du pays comme une république démocratique. Le pouvoir exécutif était composé d'un président et d'un premier ministre. Le pouvoir législatif était bicaméral, et le pouvoir judiciaire était composé d'une Cour suprême, d'une Cour constitutionnelle, de cours locales et d'un procureur général. En élisant comme chef de l'Etat Askar Akaïev, un scientifique extérieur au Parti communiste, la population opta, à l'indépendance, pour une orientation libérale, tant du point de vue économique que politique, avant que le régime ne se durcisse à la fin des années 1990.

Des troubles débutent vers la fin mars 2005, qui se transforment rapidement, dans le sud du pays, en manifestations appelant à la démission du gouvernement en place. Le 24 mars, 15 000 manifestants partisans de l'opposition venus du sud du pays se heurtent à la police de Bichkek et prennent d'assaut l'immeuble abritant la présidence. Les chefs de l'opposition établissent un gouvernement intérimaire, et promettent de développer de nouvelles structures politiques et de régler certains problèmes constitutionnels. Après la fuite du président Askar Akaïev, réfugié à Moscou, le Parlement nomme Kourmanbek Bakiev premier ministre, puis président intérimaire du Kirghizstan⁵⁴.

a) « La Révolution des Tulipes » : pour plus de justice ?

Le système judiciaire politisé a joué un rôle important dans les revendications et les instabilités qui se sont produites en 2005. Les tribunaux ont été largement utilisés par l'ancien président Askar Akaïev pour réprimer l'opposition et supprimer ses challengers politiques. Les juges n'ont pas réussi à s'interposer dans les conflits politiques et les malversations électorales qui ont caractérisé les élections législatives de 2005. Des manifestations populaires contre les décisions des tribunaux ont contribué à la révolte qui a renversé Akaïev et a menacé de déstabiliser le pays.

L'échec de la justice à fournir un quelconque contrôle sur l'autoritarisme croissant dans les années 1990 a permis à l'ancien président Askar Akaïev de gagner une puissance écrasante. En 1998, par exemple, quand la Cour Constitutionnelle a statué que le président Akaïev avait le droit de se présenter pour un autre mandat, alors qu'il avait déjà terminé les deux autorisés. La capacité de sa famille et de ses alliés politiques à gagner le contrôle sur de grandes parties du marché était également le résultat de l'absence d'Etat de droit: il n'y avait tout simplement aucun moyen de défense pour les hommes d'affaires menacés par le pouvoir politique.

Une affaire symbolique de cette période est l'affaire d'Aksy. En mars 2002, des troubles éclatèrent dans le district d'Aksy lors de manifestations demandant la libération d'un opposant politique. La répression tua six personnes. L'incapacité du tribunal à rendre justice aux familles de ces six personnes a provoqué de nombreux troubles et affrontement depuis. La décision prise par la Cour suprême en 2004 de clore le dossier a été largement critiquée car aucun des responsables n'a été traduit

⁵⁴ « La « révolution des tulipes » », article interactif, *Monde.fr*, 2005.

en justice⁵⁵.

En raison de tous ces problèmes, la confiance du public dans le système judiciaire a nettement diminué, ce qui a provoqué de graves conflits dans et autour des tribunaux. En 2005, la Cour suprême a été paralysée pendant plusieurs mois par les partisans des opposants politiques qui demandaient réparation après avoir perdu les élections législatives. Durant la même période, les manifestants ont « assiégé » à plusieurs reprises les tribunaux et ont menacé les juges. Ces conflits ont joué un rôle majeur dans les troubles et le changement du régime en mars 2005.

b) Un tournant antilibéral et le renversement de Kourmanbek Bakiev

Malgré ses engagements symboliques à l'indépendance judiciaire, le nouveau régime du président Kourmanbek Bakiev a continué d'utiliser les tribunaux pour ses propres fins politiques. Lors des élections législatives de 2007, les tribunaux ont à nouveau été utilisés pour radier les partis d'opposition non désirés. En mai 2007, une affaire a été portée pour disqualifier Bermet Akaïeva, la fille de l'ancien président, aux élections législatives. Lors d'une session à Kemin⁵⁶, ses partisans frustrés ont cassé les barreaux des fenêtres, ont brisé des meubles et sont entrés de force dans la salle d'audience. Les juges ont dû être placés sous surveillance policière.

Ca n'est pas la première fois que la tendance des tribunaux à suivre les ordres politiques pousse les manifestants à utiliser la violence. Le président d'un tribunal de Bichkek se rappelle d'un incident : « Nous avons été saisis directement dans le prétoire, et il n'y avait personne pour nous défendre ... les gens assis sur la table du juge ont dit : « nous n'allons pas vous laisser travailler, jusqu'à ce que vous nous preniez une décision en notre faveur »⁵⁷.

Après des élections législatives frauduleuses de 2007, la nécessité d'une réforme a été largement reconnue par les avocats et soutenue par l'expertise nationale et internationale. Les limitations législatives de 2007 sur les pouvoirs du bureau du procureur, résultat d'une longue campagne menée par les avocats et la société civile, représentent, par exemple, une percée importante, mais pas suffisante.

L'indépendance judiciaire de cette période est également affaiblie par des problèmes constitutionnels et institutionnels qui donnent à l'administration présidentielle un contrôle considérable sur la sélection des juges et leur promotion, mais aussi sur le financement du ministère de la justice.

Les méthodes informelles de contrôle restent le problème le plus important avec ce qu'on appelle la « justice par téléphone » : des personnalités politiques appellent les juges pour les pousser à rendre des verdicts spécifiques. Un ancien haut fonctionnaire, faussement accusé en 2007, a tenté de contrôler la pression politique sur le juge durant son procès : "J'ai demandé à mes gars de vérifier par l'intermédiaire du central téléphonique tous les appels dans le cabinet du juge pendant qu'il prenait la

⁵⁵ « Une nouvelle enquête sur les événements d'Aksy pourrait éblouir le régime », *Bassirat.net*, 2007.

⁵⁶ Ville du nord-est du Kirghizstan et notamment la ville natale de l'ancien président Askar Akaïev.

⁵⁷ International Crisis Group, *Kyrgyzstan: the challenge of judicial reform*, Asia Report, N°150, Bishkek/Brussels, 2008, p. 2.

décision pour mon affaire. Il a été appelé par l'administration présidentielle, le bureau du procureur général et la Cour suprême. Lui-même n'a téléphoné à personne. J'étais au moins content de ça."⁵⁸

Même si la pression sur les juges est illégale, tout le monde sait qu'elle existe. Lors du procès en mai 2007 pour fraudes électorales dans le district de Kemin, tout le monde était très conscients de cette pression. Une personne a même dit : « J'ai pitié pour le juge, il est coincé entre nous et les autorités. Il est en attente d'un appel téléphonique de la Maison Blanche⁵⁹ et ne peut donc pas prendre de décision »⁶⁰. La connivence des juges dans ce processus est en grande partie due à leur dépendance à l'égard des autorités politiques, mais aussi à l'état d'esprit de l'époque soviétique, quand les juges avaient l'habitude d'attendre un coup de téléphone du comité régional du Parti communiste (*obkom*). En réalité, tous les juges ne sont pas pressés de mettre en œuvre les ordres politiques, mais nombreux sont ceux qui trouvent qu'il est difficile de résister à une telle pression. Un expert, interviewé par Crisis Group en octobre 2007 le confirme: "Ils ont plus de possibilités de s'opposer à une telle pression d'en haut, il y a de nouvelles lois, mais certains de nos juges eux-mêmes n'ont pas encore accepté leur propre indépendance".

Un ancien juge a expliqué comment marche le mécanisme : « Les officiels vous parlent très poliment, pas du tout grossièrement. Mais ils vous permettent de comprendre quelle décision est « conforme à la loi »... S'il est impossible d'« aider », je leur explique pourquoi je ne peux rien faire. Si la personne le comprend et n'appelle plus, c'est bien. Mais parfois, ils vous invitent dans leur bureau. Ou pire encore, ils viennent et insistent pour que vous adoptiez « la bonne décision » ».

Les juges subissent une pression non seulement de la part de l'administration présidentielle et des membres du gouvernement, mais aussi de la part de parlementaires. Mais l'interférence avec la justice va encore plus loin. Même les représentants de la société civile résistent rarement à la tentation « d'appeler un ami ». Lors de l'affaire de Kemin en mai 2007, mentionnée ci-dessus, ce sont les responsables d'une ONG locale qui ont forcé l'entrée dans le cabinet du juge et ont essayé de le persuader de se prononcer en leur faveur.

Généralement, les juges ne font pas face à des menaces physiques ou une répression s'ils s'opposent à la pression politique, mais leur carrière peut être bloquée et ils risquent de perdre leur place dans la magistrature. C'est le contrôle des nominations qui donne sa force à la pression politique.

Malgré de nombreuses critiques de la procédure de nomination, il n'existe pas de consensus sur la façon de l'améliorer. À partir du 2006, les candidats à des tribunaux locaux ont dû passer par des audiences au parlement avant d'être nommés par le président dans le but de redonner plus de contrôle public au processus. Environ 80 candidats sont passés par cette procédure en décembre 2006, mais le résultat était désastreux. Les rapports indépendants témoignent qu'une grande partie des parlementaires

⁵⁸ Ibid, p.6

⁵⁹ La résidence présidentielle Kirhize est aussi appelée Maison Blanche

⁶⁰ En effet, les gens ont attendu la décision de juge pendant quatorze heures, avant de perdre patience et de prendre d'assaut son cabinet. Le juge était en train de jouer aux jeux vidéos en attendant un appel de Bichkek.

a réclamé des pots de vin de la part des candidats, tandis qu'une autre partie a profité de cette situation pour régler des comptes avec les juges qu'ils ont croisés auparavant. Certains députés ont même exigé une signature de « document » de la part des juges qui s'engageaient à les aider sur demande⁶¹.

À bien des égards, le juge est devenu une simple « ressource » politique comme une autre dans un système étatique corrompu. Comme tous les politiciens et les leaders informels ont leur propre journaliste, un officier de police ou un réseau de responsables gouvernementaux, ils ont aussi leurs propres juges, qui sont prêts à fournir des décisions « nécessaires ».

Pour les gens ordinaires, le plus grand problème reste le niveau élevé de corruption dans ce secteur. La corruption a compromis la confiance de la population et a également travaillé contre les tentatives visant à améliorer le professionnalisme des avocats. De nombreux avocats se plaignent que leur rôle principal n'est pas de représenter les clients, mais de faciliter cette corruption endémique.

Une partie du problème est le très faible niveau de financement par l'État et les salaires médiocres, ce qui encourage les juges à accepter les pots de vin. Le système judiciaire du Kirghizstan est sous-financé et reçoit que 50% de budget alloué. La majorité du budget prévu (près de 170 millions de soms, monnaie kirghize, soit 3,6 millions de dollars) arrive avec beaucoup de retard et très mal distribué. Selon les représentants officiels, le système a besoin de quelques 280-300 millions de soms (8 millions de dollars) pour fonctionner correctement. Le salaire mensuel d'un juge était extrêmement bas (entre 100\$ et 200\$) jusqu'au 2008 où les salaires des fonctionnaires ont été augmentés de 300%, ce qui reste encore très insuffisant⁶².

Nous pouvons constater qu'en dépit de certains changements dans l'humanisation des peines et la prolongation du mandat des juges, le président Bakiev a montré la même frilosité envers le pouvoir judiciaire indépendant que son prédécesseur. Plusieurs réformes constitutionnelles réalisées au cours de sa présidence ont plutôt aggravé la dépendance judiciaire. Le président a, par exemple, renforcé son droit de nommer et de renvoyer les juges et le Conseil National des Affaires Judiciaires est indirectement contrôlé par l'administration présidentielle.

c) La désaffection du public envers le système judiciaire : quelles conséquences ?

Certains déçus du système officiel se sont tournés vers des instances officieuses pour régler les différends, particulièrement dans les affaires civiles. Des dirigeants locaux informels, dont beaucoup avec des connexions criminelles, sont appelés à arbitrer certains litiges. D'autres cherchent une satisfaction à travers l'utilisation des codes religieux, comme la charia, qui n'est pas reconnue par le système légal.

Le manque de justice a été cité par certains auteurs comme une raison de l'augmentation du soutien en faveur des idées et des groupes islamistes en Asie Centrale et est souvent instrumentalisé

⁶¹ International Crisis Group, *Kyrgyzstan: the challenge of judicial reform*, Asia Report, N°150, 2008, p.7

⁶² Ibid, pp. 9-10.

par les groupes extrémistes tels que le Hizb ut-Tahrir dans leur propagande.

Le Hizb-ut-Tahrir, mouvement prônant l'établissement d'un califat mondial, est interdit au Kirghizstan depuis 2006. Cependant, ce mouvement, à la différence des partis politiques classiques, est très proche de la population. La démarche de ses membres est de s'appuyer sur la base de la société pour accéder au pouvoir, tandis que dans les autres partis politiques, la démarche est inversée – prise de décision au sommet de la pyramide. Pour accuser le gouvernement et sa corruption, le Hizb-ut-Tahrir récupère les problèmes actuels : baisse du prix du pétrole, crise économique, chômage, migration (et exploitation). Il se rebelle contre le népotisme de l'État et prêche un islam politique qui réglerait ces problèmes. Créé en Palestine en 1953, puis venu dans un premier temps d'Ouzbékistan, de nombreux membres d'Hizb-ut-Tahrir sont aujourd'hui kirghizes. Leur cible principale sont les jeunes (18-35 ans), en particulier dans les zones rurales où ils ont peu accès à une éducation supérieure et ne trouvent pas d'emploi (même ailleurs avec un diplôme universitaire). L'expansion de l'Hizb-ut-Tahrir ne se limite plus au sud du pays, elle s'est étendue au cours des dernières années dans le reste du pays. Officiellement, le nombre de membres de l'Hizb-ut-Tahrir est compris entre 15 000 et 30 000 personnes. Dans la réalité, ces chiffres seraient beaucoup plus élevés⁶³.

En outre, à cause de la défaillance judiciaire, de nombreuses pratiques traditionnelles persistent et se développent, telles que l'enlèvement des jeunes femmes pour le futur mariage, la polygamie, les mariages précoces, etc.

Le manque d'indépendance judiciaire affecte aussi les relations entre le Nord et le Sud du pays, déjà divisé par une répartition inégalitaire des richesses, la question ethnique et le manque de communication et d'infrastructures entre les deux régions. Durant la présidence d'Akaïev, les gens du Nord dominaient le pays avec l'aide du système judiciaire, ce qui éveillait la jalousie et les sentiments d'injustice de ceux du Sud. Avec le départ d'Akaïev, la situation s'est compliquée davantage : le président Kurmanbek Bakiev représente du Sud du pays, et le premier ministre Felix Kulov représente le Nord.

1.3 Kirghizstan après 2010 : entre réformes et vieilles habitudes

Comme nous avons pu le voir, l'arrivée au pouvoir de Bakiev n'a pas résolu les problèmes du système judiciaire, mais a plutôt renforcé le manque d'indépendance et d'impartialité de la justice. Plusieurs émeutes, mutineries de prisons, assassinats politiques, opposition désunie ont poussé à bout la population déjà touchée par la pauvreté. Une annonce d'augmentation du tarif des services publics entraîna un mouvement de révolte.

a) La deuxième Révolution Kirghize

Les 6 et 7 avril 2010, des manifestations ont eu lieu dans les principales villes du Kirghizstan et ont été violemment réprimées. Des affrontements entre les manifestants et les forces armées ont

⁶³ International Crisis Group, *Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tahrir*, Asia Report, N°58, Osh/Brussels, 2003.

ainsi fait 85 morts en quelques jours. Bakiev s'est réfugié dans le sud du pays, dans son village natal, avant de fuir en Biélorussie. Un gouvernement provisoire a été mis en place avec à sa tête l'ex-ministre des Affaires étrangères Roza Otunbayeva. Le 16 avril 2010, Kourmanbek Bakiev, le président déchu en exil, a officiellement démissionné. Il est à noter que les institutions judiciaires ont été plusieurs fois attaquées pendant la révolution et ni les juges, ni les autres membres du personnel judiciaire n'ont accepté de travailler entre le 10 et le 20 juillet par crainte pour leur sécurité.⁶⁴

Le 11 juin 2010, la situation s'est à nouveau détériorée, après des affrontements dans le sud du pays entre les populations kirghizes et ouzbèkes de la région d'Och et de Djalalabad. On compte 75 morts et 500 blessés dans la capitale, Bichkek. Dans la soirée, des centaines d'opposants ont assiégé le Parlement situé à proximité de la résidence présidentielle. Le premier ministre, Daniar Oussenov, a déclaré l'état d'urgence et un couvre-feu a été instauré. Selon le Haut-Commissariat aux Réfugiés, ces événements ont causé la mort de près de 2 000 personnes et le déplacement de 400 000 autres. Ces violences, qui ont fortement affecté la communauté ouzbèke, ont ravivé les tensions inter ethniques. Dans ce contexte, un référendum a eu lieu le 30 juin 2010 : 90 % des électeurs kirghizes se sont prononcé en faveur de la Constitution établissant une démocratie parlementaire⁶⁵.

Les dernières élections présidentielles ont eu lieu le 30 octobre 2011. Les observateurs de l'OSCE ont déclaré que, malgré quelques irrégularités, l'organisation et la réalisation des élections se sont globalement déroulées de manière positive. Le nouveau président Almazbek Atambaïev, leader du Parti social-démocrate du Kirghizstan et ancien Premier ministre a été élu avec 65% des voix. Pour le moment, il souhaite préserver le système parlementaire au Kirghizstan, et bénéficie ainsi du soutien de la communauté internationale.

Le parlement kirghize se compose actuellement de cinq factions représentant les différentes tendances politiques du pays : le parti SDPK, le parti « Respublika », le parti « Ar-Namys », le parti « Ata-Meken », et enfin le parti « Ata-Zhourt »⁶⁶. L'inclusion d'anciens représentants de la société civile, y compris de représentants femmes, dans le nouveau gouvernement est source d'espoir pour les ONG locales. On assiste actuellement à un mouvement de libéralisation et de démocratisation du régime, par l'introduction d'éléments propres à un système plus parlementaire que présidentiel, ainsi que par une dynamique de réforme, notamment en matière judiciaire.

b) Vers un État de droit ?

Quand la mission du Secours Catholique était au Kirghizstan et essayait, avec les partenaires locaux, de franchir les postes de sécurité pour aller voir les représentants du gouvernement ou du parlement, cela n'a pas toujours été facile, même si nous avions des rendez-vous fixés bien à l'avance. En attendant les « propusk » (laissé-passés) à Bichkek, notre délégation a remarqué qu'un des

⁶⁴ Swiss Cooperation Office in the Kyrgyz Republic, *Kyrgyz Republic judicial system diagnostic: Measuring Progress and Identifying Needs*, Bishkek, 2010, p.7

⁶⁵ « Kirghizstan : la nouvelle Constitution adoptée à une écrasante majorité », *tfl.fr*, 2010.

⁶⁶ Olga DZIOUBENKO, Jean-Stéphane BROSSE, « Cinq partis représentés au parlement kirghize », *L'Express*, 2010.

arguments dans la discussion entre nos partenaires et les gardiens a toujours été la nouvelle constitution.

En effet, cette dernière est vue comme le fondement d'un nouveau pays et garants des nouvelles libertés. Sans rentrer dans les détails de ce document, notons qu'il créé, selon la commission de Venise de l'OSCE, « pour la première fois, une forme du régime parlementaire en Asie Centrale ».

La constitution est adoptée le 27 juin 2010 par référendum, à la suite de quoi commence le processus de la mise en conformité de toute la législation existante. La nouvelle constitution prévoit de nouvelles règles pour l'organisation et le fonctionnement du système judiciaire. Par exemple, la Cour constitutionnelle a été destinée et de nouvelles institutions telles que la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême ont été créées, le Conseil National des Affaires Judiciaires a été nommé Conseil de la Sélection des Juges et les règles relatives à sa mise en place et à son fonctionnement ont été modifiées. Des modifications ont également été apportées à la procédure relative à l'élection du président de la Cour suprême et de ses adjoints. Alors qu'ils étaient auparavant élus par le Parlement, ce sont les juges eux-mêmes qui vont les choisir pour un mandat de trois ans. En même temps, la loi ne permet pas de choisir le même juge pour ces postes pendant deux mandats d'affilé. La situation est similaire pour les présidents des tribunaux locaux⁶⁷.

En ce qui concerne la suppression de la Cour constitutionnelle, nous avons vu qu'elle s'est largement discréditée pendant ses 17 années d'existence⁶⁸. Au lieu de suivre son mandat, qui était de protéger la constitution, elle a facilité la concentration du pouvoir dans les mains de l'exécutif et en particulier des deux présidents A. Akaïev et K. Bakiev. Pour répondre aux revendications d'une véritable justice de la part du peuple lors de la révolution, le Procureur Général a ouvert en 2010 un procès sur les abus présumés de juges de la Cour Constitutionnelle.

Le gouvernement a mis en place des groupes de travail spécialisés pour coordonner le processus de la mise en conformité. Des groupes s'occupant de la réforme judiciaire ont été créés et ont même mis à contribution les représentants de la société civile. L'union européenne et le PNUD soutiennent les réformes législatives et constitutionnelles, tandis que l'OSCE, la Fondation Soros et l'ambassade du Royaume-Uni fournissent une assistance technique aux groupes de travail. En 2011, 5 lois ont été soumises par le groupe de travail au Parlement : sur le statut des juges, de la Cour Suprême et des tribunaux locaux, sur le Conseil de Sélection des Juges, sur les organismes autonomes judiciaires et sur la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême⁶⁹.

Sans entrer dans le détail de chaque loi, quelles conséquences cela comporte pour le système judiciaire kirghize ? Tout d'abord, suite à la révolution, de nombreux juges ont été déchu de leurs fonctions. Désormais, c'est au Conseil de Sélection de Juges d'évaluer les compétences d'un juge pour

⁶⁷ UNODC, *Criminal Policy Humanization and Further Legislative Development in the Kyrgyz Republic*, Analytical Review, Bishkek, 2011. pp. 14-15.

⁶⁸ La Cour Constitutionnelle a été établie en 1993.

⁶⁹ UNODC, *Criminal Policy Humanization and Further Legislative Development in the Kyrgyz Republic*, Analytical Review, Bishkek, 2011. pp. 14-15.

tel ou tel poste, ce qui diminue leur dépendance à l'égard de l'exécutif. Ce Conseil est composé de 24 membres : des juges et des représentants de la société civile (proposés par les parlementaires). La composition du Conseil est votée par le Parlement. Tous cela rend la nomination des juges plus ouverte et transparente au public. En ce qui concerne le fonctionnement de la Chambre Constitutionnelle, son président est désormais élu par les membres de la Chambre et non pas nommé par le Président.

La liste des sujets que l'on peut adresser au Chambre constitutionnelle a été élargie. Désormais, chaque personne physique et légale peut faire appel à la chambre constitutionnelle, si elle estime qu'une loi ou un acte normatif bafoue les droits garantis par la Constitution.

Une autre nouveauté est l'instauration d'un système automatisé pour imposer les cas à juger à tous les niveaux, ce qui devrait contribuer à l'impossibilité pour les juges de choisir les affaires en poursuivant leurs propres intérêts financiers ou autres.

En ce qui concerne le système pénitentiaire, une stratégie d'humanisation des lieux de détention a été récemment adoptée : il s'agit de faire correspondre les établissements kirghizes aux standards internationaux. Dans les faits, l'humanisation s'est pour l'instant seulement exprimée par la réduction du nombre de détenus dans le pays, notamment à travers la mise en place de peines alternatives à la prison. On vide les prisons, mais les conditions de détention restent les mêmes. Toutefois, signe de la bonne volonté du pouvoir en place, le Service d'Exécution des Peines entretient actuellement des liens de coopération avec une trentaine d'organisations internationales parmi lesquelles : l'Union Européenne, l'UNICEF, l'UNODC, Médecins sans frontières, Freedom House, etc.

La nouvelle constitution stipule que chacun a le droit indéniable à la vie, que personne ne peut être arbitrairement privé de la vie et que la peine de mort est interdite.

Au cours de l'année 2011, la situation des droits de l'Homme dans les institutions fermées de la République kirghize a été difficile. Les détenus ont, à plusieurs reprises, entamé des grèves de la faim collectives. L'exigence principale était d'améliorer les conditions de vie dans les prisons.

En décembre 2011, les prisonniers de sept prisons ont entamé simultanément une grève de la faim en raison du refus par l'administration pénitentiaire de permettre aux prisonniers d'avoir, au même titre que les détenus mariés, des rendez-vous aménagés avec leur compagne et leurs enfants. N'ayant pas de passeport, 5015 prisonniers ne peuvent en effet pas se marier, ni bénéficier du droit aux visites conjugales. Par ailleurs, la majorité d'entre eux dénoncent les mauvaises conditions de détention et réclament la rénovation de leurs cellules, mais aussi l'accès à des soins médicaux de qualité et un réexamen de leur condamnation, en particulier les personnes condamnées à la réclusion à perpétuité.

Le 25 mars 2011, le mouvement a pris une nouvelle ampleur puisque ce sont des détenus de toutes les prisons qui ont entamé une grève de la faim. Les prisonniers réclamaient entre autres :

- la révision de leurs dossiers avec la garantie d'un droit à la défense ;
- la mise en place d'un hôpital conventionné pour dispenser les soins aux détenus (l'Hôpital central № 47) de salles pour le traitement des personnes détenues, y compris pour les personnes condamnées à la réclusion à perpétuité ;

– la création de conditions de vie décentes dans les prisons, correspondant aux normes minimales de détention, en particulier à la prison № 21 de Bichkek.

En janvier 2012, à l'initiative de la prison №1 de Bichkek, plusieurs établissements pénitentiaires ont connu une nouvelle vague de manifestations. Les prisonniers ont entamé une grève de la faim en usant d'une pratique beaucoup plus violente, puisque plus de 850 détenus (dont 600 à la prison №1) ont cousu leur bouche avec du fil et des agrafes. Pour « apaiser la situation », des unités d'élite (*spetsnaz*) sont intervenues dans la prison №1. Durant cette intervention, 167 détenus ont été blessés et 6 ont dû être hospitalisés. En réponse à cela, les manifestants ont mis le feu à leurs cellules. Les tensions ont duré plusieurs jours. Actuellement une commission est chargée de mener des enquêtes sur cette manifestation. Certaines analyses ont considéré ces troubles comme étant une façon pour les agents du crime organisé de tester le nouveau président kirghize et d'évaluer son degré de fermeté.

En ce qui concerne la justice des mineurs, en novembre 2010, un nouveau groupe de travail a été créé par le Ministère de la Justice avec pour mandat de réviser le Code des Droits de l'Enfant. Ce groupe a décidé de préparer un nouveau Code de Droits de l'Enfant, et d'y inclure un chapitre sur la justice des mineurs. Un 'Ombudsman' (équivalent du médiateur de la République) a été créé. Il a des bureaux dans chacune des six provinces, avec des départements spéciaux, dont un portant sur la protection des droits des enfants. Enfin, le Parlement kirghize vient tout juste d'adopter un nouveau code pour les enfants (été 2012). Ce code a été pensé en collaboration avec un groupe d'experts comprenant notamment des représentants de l'UNICEF. Le texte était, au moment de la mission du Secours Catholique – Caritas France sur le terrain, en attente de signature par le Président. Avec ce nouveau code, le sort des enfants jugés devient une décision du juge et non plus de la commission en charges des affaires des mineurs.

c) Impunité pour les coupables : le risque de violences persiste

Selon les organisations de défense de droits de l'homme, les exécutions arbitraires, la torture et les abus par la police et les agents de sécurité se sont poursuivies après 2010. Parfois, la police a usé de violence à l'endroit des détenus pour leur extorquer des aveux, a déposé de fausses accusations pour arrêter des personnes et pour solliciter après des pots de vin en échange de leur libération.

Malgré les attentes, le gouvernement n'a pas mis en œuvre le projet de loi de 2007 introduisant les cours d'assises.

Malgré une volonté de démocratisation actuellement affichée par le pouvoir, les autorités n'ont pas mené d'investigations efficaces et équitables après les violences de 2010. Elles ont refusé d'admettre les solides éléments de preuve montrant que des crimes contre l'humanité, notamment des viols et autres formes de violences sexuelles, avaient été commis contre des habitants d'origine ouzbèke à Och lors de ces événements. Des avocats qui assuraient la défense des suspects ouzbeks ont été menacés et agressés. En dépit des directives officielles données par le parquet général qui insistaient sur la nécessité d'enquêter sur toutes les allégations de torture, les procureurs se sont rarement penchés de manière sérieuse et impartiale sur les informations faisant état de tels actes et ils se sont abstenus le plus souvent d'en traduire les responsables en justice.

Selon les ONG nationales et internationales, la justice n'a pas été rendue : « *Les autorités kirghizes ne semblent pas pouvoir ni vouloir enquêter sur les allégations de connivence et de complicité des forces de sécurité dans les atteintes aux droits humains perpétrées contre des civils durant quatre journées de violences qui ont opposé en juin 2010, dans le sud du pays, les communautés kirghize et ouzbèke* », assène Amnesty International. Human Rights Watch, de son côté, enfonce le clou : « *Deux ans après les conflits ethniques qui ont surgi dans le sud du Kirghizstan, les Ouzbeks restent une cible, et il faut constater l'échec des tentatives pour en finir avec les abus commis contre eux, comme la détention arbitraire et la torture. Tout ceci compromet les efforts pour une stabilisation et la réconciliation dans le pays.* »⁷⁰

L'absence de justice et son détournement dans ce cas créé une situation potentiellement explosive dans le pays déjà très divisé entre le Nord et le Sud. Rappelons que près de 400 personnes sont mortes lors des quatre jours meurtriers du printemps 2010, 2000 selon des sources non-officielles. Surtout des victimes issues de la communauté ouzbèke. Plusieurs dizaines de milliers de personnes ont également fui le Kirghizstan, et la ville d'Och, foyer du drame, garde les stigmates de ce déchaînement de violence.

Dans les jours qui ont suivi le conflit, des dizaines des militants des droits de l'homme, là encore majoritairement ouzbeks, ont été arrêtés et retenus en détention arbitrairement lors de simulacres de procès. Certains sont toujours en prison et les affaires délictueuses continuent de s'entasser dans les bureaux des associations locales de défense des droits de l'homme. Le cas le plus emblématique est sûrement celui d'Azimjan Askarov, militant des droits de l'homme ouzbek, condamné pour avoir participé aux troubles perpétrés à Djalalabad, au nord de Och, et d'avoir tué un représentant des forces de l'ordre.

Nouveau président, nouvelle constitution, nouveau parlement : le Kirghizstan a voulu aller vite pour effacer les traces de ces journées terribles, sans chercher à comprendre les raisons et les conséquences de cette flambée de violence. Comme au début des années 90, lorsqu'un conflit similaire avait déjà fait plusieurs morts dans le sud du pays et nécessité l'intervention de l'armée rouge, encore sur place avant le démantèlement de l'Union Soviétique.

L'institut Alisher Navoi, spécialiste des questions de droits de l'Homme en Asie centrale, va même jusqu'à accuser les autorités kirghizes de cynisme électoraliste dans cette gestion de la crise : « *Malgré les récentes élections parlementaires et présidentielles, le pays fait face à une lutte acharnée pour le pouvoir et la majorité de la population ne pense pas que les autorités kirghizes soient capables de les protéger contre un possible regain des émeutes et de la violence. Ceci est exacerbé par l'échec des autorités à rendre justice aux victimes des événements de juin, à savoir la population ouzbèke. Leur argument est de dire que si l'on punit les organisateurs et ceux qui ont perpétré les crimes, cela rendra la population kirghize furieuse et la poussera dans la rue. La vraie raison de la réticence du*

⁷⁰ Mathilde GOANEC, « Point de vue : Kirghizstan, impunité pour les coupables », *Grotius International, Géopolitiques de l'humanitaire*, 2012.

Il est vrai que le pouvoir central, à Bichkek, est prudent dans ses allégations, soucieux de ne pas froisser les puissants leaders nationalistes qui ont quasiment pris le contrôle de la sphère politique à Och, dans le Sud. Il prend le risque de voir resurgir, à court ou moyen terme, le chaos.

2. Les ONG dans la mondialisation de la justice

L'héritage soviétique du système judiciaire kirghize que nous venons d'étudier a eu des multiples conséquences et a joué un rôle central dans les deux révolutions de 2005 et de 2010. Après la deuxième révolution, le pouvoir en place a décidé de jouer la carte démocratique de l'ouverture et d'une coopération très proche avec les bailleurs internationaux et la société civile. Cela s'explique par deux raisons. D'abord, les événements de 2010 ont rappelé que le pouvoir doit rester redevable et que si le peuple n'arrive pas à obtenir cette redevabilité à travers le processus démocratique, il n'hésitera pas à recourir encore une fois à la force. Ainsi, l'ouverture à la société civile permet au pouvoir de gagner en légitimité. Notons que la société civile au Kirghizstan est un acteur fort⁷² qui a joué un rôle important dans les révolutions et ainsi, plusieurs représentants de la société civile ont été invité à rejoindre le gouvernement. Deuxièmement, le Kirghizstan demeure un pays très pauvre et l'État n'est pas en mesure d'assurer la plupart de ses fonctions. C'est pourquoi il accueille à bras ouverts les bailleurs de fonds et les ONG qui peuvent le remplacer au moins en partie.

Après 2010, plusieurs bailleurs ont confirmé leur intérêt pour le Kirghizstan et leur appui à la réforme complexe du système judiciaire, initiée juste après l'adoption de la nouvelle constitution. Ce sont : l'Union Européenne/EuropeAid, l'USAID, la Fondation Soros, Freedom House, GTZ et la Banque Mondiale.

2.1 Le Secours Catholique : stratégies et priorités thématiques

Dans le cadre d'une telle ouverture postrévolutionnaire accompagnée de nombreux projets de réformes initiés par le gouvernement, les acteurs non-gouvernementaux voient une opportunité sans précédent de promouvoir leur vision des changements nécessaires. Le Secours Catholique n'a pas été une exception. En effet, la mission que j'ai effectué au mois de Juin portait un fort aspect institutionnel et avait pour but de voir comment nous pouvions mieux appuyer notre partenaire qui travaille sur la réforme du système judiciaire.

a) Le Secours Catholique dans l'action internationale

Avant de se plonger dans le travail du Secours Catholique au Kirghizstan, il convient d'expliquer les spécificités du fonctionnement de cette association qui ont une influence certaine sur ses projets. Le Secours Catholique a été fondé en 1946 comme service de l'église catholique et

⁷¹ Ibid.

⁷² Voir partie 2.3 du Chapitre 2

membre de la Confédération Caritas Internationalis. Actuellement, Caritas Internationalis regroupe 165 organisations membres à travers le monde⁷³. Une grande partie de Caritas ne mène pas d'action à l'international car ne disposant ni de fond pour cela, ni de vocation. Même les Caritas des pays « développés » ne sont pas toujours très engagés dans le monde. Une de raisons pour cela est le mode de financement. En France, le Secours Catholique est financé en grande partie par les donateurs privés (53% de dons et 21% de legs et autres libéralités en 2010)⁷⁴, ce qui le rend dépendant de leur volonté. Sans entrer dans l'analyse sociologique de la composition des donateurs, nous pouvons dire que ce sont souvent des personnes âgées et des familles catholiques traditionnelles qui préfèrent que leur argent profite aux « pauvres » français et non pas à l'étranger. Malgré cela, Caritas France réussit à s'imposer dans l'action internationale dans laquelle elle garde un mode opératoire bien particulier. Le Secours Catholique ne réalise presque pas de projets, mais soutient financièrement les organisations membres du Caritas Internationalis dans les pays dit du Sud. On parle de relations d'égal à égal, même si, dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas.

L'action internationale du Secours Catholique est menée par les Pôles Géographiques. Le Pôle Europe, département où j'ai effectué mon stage, est responsable de l'action dans la Grande Europe et en Asie Centrale ; il existe aussi un Pôle Afrique, un Pôle Amérique Latine et Caraïbes, un Pôle Asie et un Pôle Moyen Orient et Nord de l'Afrique.

Pendant très longtemps, les projets du Secours Catholique se limitaient à une réponse aux besoins élémentaires (aide alimentaire, soins, hébergement de nécessité...). L'aspect plaidoyer apparaît dans les projets soutenus à partir de 1993. Il est à noter qu'encore actuellement les projets doivent contenir des actions simples et concrètes de terrain et ne peuvent pas se résumer à la sensibilisation ou au plaidoyer.

Pour renforcer et coordonner leur action en Europe, les 49 Caritas européens se sont regroupés en réseau sous la bannière de Caritas Europa⁷⁵. Ce dernier définit les thèmes prioritaires d'intervention de ses organisations membres, et aide à financer les structures Caritas dans les pays où les fonds propres sont quasi inexistantes. Le fonctionnement de Caritas Europa n'est pas dépourvu de contradictions. En effet, même s'il inclut les Caritas d'Europe hors les pays de l'Union Européenne, ce sont en général les agendas de l'Union qui dominent l'action. Les problèmes souvent très différents des Caritas de l'Europe de l'Est, comme par exemple la migration ou la traite, ne sont pas toujours pris en compte. Ainsi, l'action de plaidoyer menée par Caritas Europa est pratiquement toujours orientée vers les institutions de l'UE. Il existe aussi de nombreuses thématiques sur lesquelles les Caritas n'arrivent pas à se mettre d'accord, comme la question des populations Roms. En effet, les préjugés persistent même au sein des organisations membres de l'Europe de l'Est. En ce qui concerne l'Asie Centrale, des débats acharnés ont eu lieu dans les années 90 sur son appartenance à l'action européenne.

⁷³ Caritas Internationalis, <http://www.caritas.org/>

⁷⁴ Secours Catholique – Caritas France, *Rapport Secours Catholique 2010*, <http://www.secours-catholique.org/>

⁷⁵ Caritas Europa, <http://www.caritas-europa.org/>

Malheureusement, la logique simpliste de la nomination géographique a prévalu sur le raisonnement argumenté et les membres du Caritas Asie Centrale participent désormais aux réunions avec leurs collègues de la région Asie, où ils se sentent étrangers et dont ils ne partagent pas les préoccupations.

b) La thématique « Prison – Justice »

Le Secours Catholique est engagé dans la thématique Prison-Justice depuis les années 80. La thématique se développe d'abord au niveau national, à travers un soutien aux détenus pendant et après leur incarcération, la défense des droits des détenus, l'accompagnement des étrangers et des mineurs isolés en détentions, mais aussi, une dizaine d'années plus tard, sur le plaidoyer en faveur de la justice réparatrice et la promotion des peines alternatives à l'emprisonnement.

L'action internationale se saisie aussi rapidement de cette thématique, grâce à la demande des partenaires qui soulèvent les questions de justice comme urgentes et indispensables pour combattre la pauvreté sous toutes ses formes. C'est à travers l'action internationale que la thématique Prison-Justice s'élargit et dépasse le cadre de la justice pénitentiaire en intervenant dans des domaines comme : la justice environnemental (par exemple, l'encadrement des activités extractives), l'accès à la justice pour les personnes vulnérables (accompagnement juridique, cliniques juridiques, etc.), la promotion de la justice pour les femmes (promotion de lois contre la violence domestique ou sur l'interdiction des raptés traditionnels), etc.

Au niveau du Pôle Europe, deux thématiques prioritaires ont émergé : la défense des droits des détenus et l'aide aux jeunes en conflit avec la loi. Ce qui n'a pas empêché, et nous le verrons plus tard, d'intervenir par exemple au Kirghizstan sur des questions comme la promotion des droits environnementaux, l'accès à la justice pour les minorités ouzbeks, la promotion de l'abolition de la peine de mort et autres. Ci-dessous sont décrites brièvement les stratégies d'intervention utilisées par le Secours Catholique et ses partenaires dans le domaine judiciaire.

Les projets de promotion de la justice adaptée aux mineurs appuient le développement de nouvelles méthodes de prise en charge des mineurs, davantage tournées vers la réinsertion que vers la stricte répression. Il s'agit de soutenir l'émergence d'une justice réparatrice, vue comme un moyen de lutter contre la récidive et la délinquance juvénile. La mise en œuvre de peines alternatives à la prison et non privatives de liberté (accueil en famille, formations professionnelles) est favorisée. De même, des mécanismes de médiation, entre les auteurs d'infractions et les victimes, sont encouragés dans une dynamique de réconciliation. Un travail de sensibilisation des plus jeunes, et de prévention de la délinquance juvénile est aussi mené. Il est à savoir, que dans plusieurs pays d'intervention du Pôle Europe une justice adaptée aux mineurs est un concept très abstrait. Il n'existe pas de juges pour enfants et les services judiciaires ne sont pas sensibilisés aux spécificités de la prise en charge des enfants, ainsi le taux de récidive parmi ces derniers est considérable.

Plusieurs partenaires mettent en place des activités visant à soutenir les détenus dans le quotidien. Ce soutien passe par une aide matérielle (colis à destination des détenus les plus nécessiteux), un accompagnement psychologique, juridique (information des détenus sur leurs droits) et social (maintien des liens familiaux). De même, des activités culturelles et sportives ainsi que des

discussions thématiques (hygiène, prévention des maladies infectieuses) sont organisées.

En ce qui concerne les activités de réinsertion, leur but est de faciliter le retour des ex-détenus dans la société, dans un contexte où la sortie de prison est rarement préparée et où une grande part des anciens détenus devient sans-abri (35% en Russie). Plusieurs partenaires se proposent ainsi d'accompagner les ex-détenus par un soutien psychologique, juridique, social (aide à la recherche d'une formation, d'un emploi ou d'un logement) et administratif (obtention de papiers).

Le Secours Catholique soutient aussi des activités de formation dans ce contexte où le manque de qualification du personnel judiciaire conduit à tout un bouquet de dysfonctionnements du système. Les formations sont proposées aux juges, aux avocats et surtout au personnel pénitentiaire. Ces actions permettent aux acteurs non gouvernementaux d'entretenir des rapports réguliers avec les autorités judiciaires, et par là-même d'être mieux acceptés et entendus. Les formations sont souvent organisées en coopération avec le Ministère de la Justice français qui prend en charge les indemnités des juges experts et leur déplacement. Au cours de notre mission au Kirghizstan, par exemple, on était accompagné par un vice-président du Tribunal de Grande Instance de Paris, juge pour enfants à Paris et un ancien directeur départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse à Metz.

En outre, des opérations de plaidoyer sont entreprises auprès des autorités judiciaires pour faire évoluer les lois et les institutions vers une plus grande prise en compte des droits de l'homme. Au Kirghizstan, par exemple, des actions de communication ont été menées autour de l'intégration du Deuxième Protocole Facultatif de la Convention de l'ONU sur la torture. De même, des actions de sensibilisation sont menées auprès de l'opinion publique, souvent hostile aux détenus et favorables à une attitude répressive des autorités. Pour donner un exemple, citons un journaliste kirghize qui a une opinion bien tranchée sur les activités de notre partenaire : « Si on vous laisse faire ce que vous voulez, tous les kirghizes doivent devenir homosexuels et tous les meurtriers doivent se reposer dans des stations balnéaires... »⁷⁶

Des échanges d'expériences sont aussi menés en faveur des partenaires. En France, par exemple, les partenaires peuvent découvrir des actions concrètes menées par les institutions en charge des mineurs en danger ou ayant commis des actes de délinquance. Le Pôle Europe tente aussi d'encourager une coopération régionale des partenaires de l'ancien espace soviétique, comme lors d'un échange en mars 2010 en Russie (à Orel et Irkoutsk) au cours duquel des représentants d'associations partenaires et des institutions publiques de France, de Biélorussie et du Kirghizstan ont pu échanger sur leurs démarches et pratiques et assister à des séminaires sur la justice des mineurs en France et en Russie.

c) Le Pôle Europe dans l'espace post soviétique

L'action du Pôle Europe se développe avec trois priorités géographiques et sept priorités thématiques. Parmi les priorités géographiques, on compte :

- le Sud-Est de l'Europe avec la Roumanie, la Serbie, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo et le Monténégro ;

⁷⁶ « Ostavish v pokoe, tak oni rastaptivayut chest kirgizov », *Fabula*, N°77, 2012, p.2.

- l'Europe de l'Est et Caucase avec la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ;
- l'Asie Centrale avec le Kirghizstan et l'Ouzbékistan.

Les priorités thématiques sont :

- prison/justice ;
- les personnes sans domicile ;
- le trafic d'êtres humains ;
- les personnes âgées ;
- la paix et la prévention des conflits ;
- VIH/sida ;
- les minorités / Roms.

Le département Europe travaille avec les Caritas des pays concernés ou avec des partenaires dans les cas où la création d'un Caritas n'est pas possible. Ni le fonctionnement, ni la création des Caritas dans les pays de l'espace soviétique ne sont toujours facile. En effet, avec une population catholique très minoritaire et des autorités souvent très méfiantes, les Caritas ont souvent eu du mal à s'immatriculer officiellement. En Azerbaïdjan, par exemple, pays majoritairement musulman et au régime autoritaire, Caritas a longuement fonctionné de façon clandestine.

La thématique Justice/Prison est surtout développée dans l'espace post soviétique dans les pays comme la Biélorussie, l'Ukraine, la Russie, le Kirghizstan et l'Ouzbékistan. Cela est sans doute lié à leur passé qu'ils n'ont pas réussi à réformer convenablement et au manque d'attention politique à ces questions.

En ce qui concerne l'Asie Centrale, le Secours Catholique est présent dans deux pays : l'Ouzbékistan et le Kirghizstan. L'action dans ces deux pays est très différente en raison des marges de manœuvre offertes par les situations politiques actuelles. Au Kirghizstan, où l'action des ONG n'est pas entravée par le pouvoir, le Secours Catholique - Caritas France dispose de partenariats solides et de projets se développant d'année en année. En Ouzbékistan, l'action des ONG est drastiquement contrôlée par le pouvoir. Ainsi, si des projets ont pu être soutenus entre 2004 et 2008, le contexte politique n'a pas permis de les poursuivre jusqu'à aujourd'hui, à l'échelle envisagée au départ.

Il faut noter que suite à une réorganisation du siège du Secours Catholique - Caritas France, la gestion des projets menés en Asie Centrale a pendant huit mois été transférée du Département Europe au Pôle Moyen-Orient Nord Afrique, avant de repasser sous la tutelle du Pôle Europe. En effet, les partenaires, ainsi que les personnes du Pôle ont réussi à prouver que le passé commun post soviétique prévaut sur la nomination Asie de la région.

Au Kirghizstan, il n'existe pas de Caritas. Le Pôle Europe a toutefois noué des relations avec la paroisse catholique de Bichkek. Durant notre mission, une rencontre avec un prêtre de cette paroisse a permis de connaître les activités sociales de l'Eglise catholique au Kirghizstan, son contexte d'action et les raisons expliquant l'absence de structure Caritas. La communauté catholique est très restreinte dans le pays : environ 10000 fidèles, principalement originaires de Pologne, ou des Allemands de la

Volga. L'Eglise catholique est ouverte depuis 1969⁷⁷. Le clergé catholique n'entretient peu, voire pas de contacts avec les représentants des autres religions. Il y a six ans environ, Caritas Asie a envoyé un prêtre pour envisager la création d'une Caritas au Kirghizstan. Mais, depuis cette époque aucune organisation n'a été créée. Cela s'explique notamment par la réticence de l'évêque en place, qui ne semble pas être favorable à la création d'une telle structure. L'Eglise catholique a elle-même rencontré des complications pour s'immatriculer dans le pays, il y a une dizaine d'année. Cela peut sans doute aider à comprendre le refus de l'évêque d'élargir les activités de l'Eglise. Toutefois, même sans structure Caritas, la paroisse mène des activités sociales : la Société de Jésus, communauté présente au Kirghizstan, a ouvert une maison de réhabilitation et de loisirs près du lac Issyk-Koul pour les enfants orphelins. Huit-cents jeunes peuvent y être accueillis en même temps. De même, une communauté de sœurs installée à Bichkek organise des activités de cuisine et des repas pour les enfants de la ville. Comme c'est à l'évêque national de décider la création d'un Caritas, il faudrait attendre la nomination d'un nouvel évêque au Kirghizstan pour initier à nouveau les négociations.

En l'absence de Caritas, le Secours Catholique a donc identifié quatre structures partenaires dont les projets sont soutenus financièrement. Même si le Secours refuse de se donner une appellation de « bailleur », les relations avec les partenaires ne dépassent pas toujours cette dimension. Les organisations avec lesquelles nous travaillons au Kirghizstan sont « Citoyens contre la corruption », « Développement d'Alternatives » (anciennement « Santé mentale et société »), « El Agartuu », et la « Fondation pour la Tolérance Internationale »⁷⁸. Les trois derniers travaillent sur les questions de la désinstitutionalisation de personnes souffrant de troubles mentaux, de la traite des êtres humains et de la prévention des conflits.

C'est Citoyens contre la corruption qui est le pilier de l'action du Secours Catholique au Kirghizstan et qui travaille sur la promotion de la réforme du système judiciaire.

2.2 Le soutien d'un acteur local dans la promotion de réformes judiciaires : Citoyens contre la corruption

Étant donné la complexité du travail mené par Citoyens contre la Corruption dans le domaine judiciaire, nous allons dans cette partie s'arrêter brièvement sur l'ensemble de ses actions et sa structure, et avec plus de détails sur deux types de projets soutenus actuellement par le Secours Catholique et sur lesquels j'ai eu la chance de travailler personnellement : l'humanisation de la justice avec un focus sur les personnes condamnées à perpétuité et la promotion de la justice adaptée aux mineurs.

a) Une intervention à visages multiples

L'organisation de défense des droits de l'Homme « Citoyens contre la corruption » (CAC) a

⁷⁷ The Catholic Church in Kyrgyzstan, <http://www.catholic-kyrgyzstan.org/>

⁷⁸ Foundation for Tolerance International, <http://www.fti.org.kg/en>

été fondée en mai 2000 et officiellement enregistrée en mars 2005. Elle a pour mandat de lutter contre la corruption, la pauvreté et l'injustice et d'œuvrer à l'amélioration et au respect des droits de l'Homme au Kirghizstan, par le développement de la société civile et par la participation des citoyens aux processus de décision. L'essentiel du travail du CAC est orienté vers le soutien aux victimes de situations sociales difficiles et vers des actions de plaidoyer et de sensibilisation de l'opinion publique sur ces questions⁷⁹.

Depuis sa création le CAC s'est engagé dans la promotion de la plus grande justice sociale qui passe selon eux par l'instauration d'un système judiciaire transparent, juste et adéquat. Dans la poursuite de cet objectif, le CAC mène plusieurs projets :

- Il promeut l'accès à l'information sur le pouvoir judiciaire, la transparence et la responsabilité de ce pouvoir vis-à-vis des citoyens.
- Il travaille en étroite relation avec l'OSCE afin de réformer les structures d'État (police, justice, etc.), de lutter contre les violations des droits humains et contre la torture. Le CAC a par exemple, par le passé, participé à des actions pour abolir la peine de mort.
- Il soutient les détenus et leurs familles pour le respect de leurs droits.
- Il soutient la modernisation des codes kirghizes pour une plus grande prise en compte des nouveaux défis environnementaux, les droits des femmes et les droits des enfants.
- Il assiste les citoyens pour leur permettre un meilleur accès à la justice.

L'association est composée de dix salariés permanents et d'une vingtaine d'étudiants bénévoles. En 2006, ont été ouvertes des représentations régionales dans les villes d'Och et Tcholpon-Ata (au bord du lac Issyk-Koul), ce qui permet à l'organisation d'agir aux niveaux national et local. Le bureau situé à Och est composé d'avocats professionnels travaillant sur les situations de conflits sévères existants dans la vallée du Ferghana : accès aux terres, à l'eau, trafic de drogue, crime organisé, nationalisme, lutte contre le radicalisme et contre le conservatisme, mais aussi défense des victimes des événements de 2010, où nombre de participants se sont retrouvés injustement condamnés à des peines très lourdes, etc.

Citoyens contre la Corruption a noué des relations de coopération avec « *Transparency International* », « *Publish What You Pay* », la Fédération Internationale pour les Droits de l'Homme, et de nombreuses organisations internationales. Ses activités sont financées par USAID, Counterpart, la Fondation Soros, le centre « *National Endowment for Democracy* », le fond « Hivos Culture », la Commission Européenne, Icco, Oxfam, et le Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations-Unies.

Depuis 2005, une collaboration dynamique s'est établie entre le Secours Catholique - Caritas France et Citoyens contre la corruption. Le Secours Catholique a soutenu un premier projet de cette association en 2006. Ce projet portait sur la promotion de la transparence et de la bonne gouvernance dans l'industrie minière. La directrice de l'association, Tolekan Ismaïlova, a participé au Forum Social Mondial de janvier 2009, dans le cadre d'un séminaire organisé par le Secours Catholique - Caritas France et intitulé : « Perspectives stratégiques des organisations de la société civile dans les instances

⁷⁹ Citoyens contre la Corruption, <http://anticorruption.kg/>

institutionnelles (transparence et lutte contre la pauvreté) ».

Actuellement, un projet sur la promotion d'une meilleure protection des personnes détenues, en particulier celles condamnées à la prison à vie (accompagnement juridique, observation de la situation carcérale et activités de plaidoyer) est réalisé dans le cadre d'un partenariat entre les deux organisations. Un autre projet de soutien aux réformes du système judiciaire au Kirghizistan concernant la justice de mineurs est en train de se développer.

Avec le soutien du Secours Catholique, la directrice de l'association, Tolekan Ismaïlova, a reçu en décembre 2009, au nom de l'association, le Prix des Droits de l'Homme de la République Française, ce qui l'a considérablement aidé dans son travail sur place. En effet, le personnel du CAC et en particulier sa directrice Tolekan Ismaïlova a souvent été menacé par les autorités et a même dû quitter le Kirghizistan après les événements de 2010 au Sud du pays, parce qu'elle avait dénoncé la complicité du pouvoir dans les violences perpétrées contre les Ouzbeks.

Regardons maintenant plus en détail les projets en cours que mène le CAC dans le domaine de la justice.

b) Abolition de la peine de mort : une fausse joie ?

Depuis 2009 Secours Catholique finance le projet « Défense des droits des personnes détenues et condamnées à la prison à vie » qui promeut un dialogue entre les autorités publiques et les organisations non gouvernementales, dans le but de faire évoluer la situation carcérale, notamment pour les personnes dont la condamnation à mort a été commuée en peine de prison à vie. En effet, le CAC, comme d'autres acteurs associatifs internationaux et kirghizes, a participé à la promotion de l'abolition de la peine de mort. Le moratoire a été décrété à partir de 1998 et l'abolition finale a été effective le 27 juin 2007. Mais comme nous l'avons vu précédemment, la peine de mort a été automatiquement remplacée par la détention à vie dans des conditions abominables, ce qui se résume pour beaucoup de condamnés « au remplacement d'une mort rapide par une mort lente »⁸⁰. Cette abolition de la peine de mort et le travail de défense des droits des condamnés à vie qui s'en suivit entre dans le cadre plus large du processus d'humanisation du système judiciaire kirghize et sa mise en cohérence avec les documents-cadres internationaux que le Kirghizistan a signé.

En effet, depuis son indépendance en 1991, le Kirghizistan est devenu membre de l'ONU et de la communauté internationale et a signé la déclaration universelle des droits de l'Homme, le Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1961, le Protocole facultatif s'y rapportant, ainsi que la Convention Contre la Torture et Autres Traitements Inhumains, Cruels et Dégadants⁸¹.

En 2005, le CAC a commencé un travail d'observation bénévole de la situation des droits humains au sein des établissements pénitentiaires, plus particulièrement auprès des personnes à l'époque condamnées à mort. Les résultats des observations ont révélé un système pénitentiaire laissé

⁸⁰Je cite ici le Comité Familial que nous avons rencontré pendant la mission. Le Comité est constitué des proches des personnes condamnées à vie qui se battent pour l'allègement de leur peine.

⁸¹ Citoyens contre la Corruption, <http://anticorruption.kg/>

à l'abandon et souffrant d'un manque cruel de financements. Afin d'alerter les pouvoirs publics sur la situation, le CAC a organisé des tables rondes. Il s'est avéré que la formation du personnel carcéral était insuffisante. Les prisons, héritages des temps soviétiques, sont, comme nous l'avons déjà évoqué, des lieux où les droits élémentaires des prisonniers sont bafoués : droit à une nourriture saine, protection sociale, droit au travail, accès à l'éducation, et droit à un procès équitable.

En lien avec des avocats, les familles des personnes condamnées, des journalistes et le personnel des prisons, les employés du CAC ont débuté un travail hebdomadaire auprès de ces personnes en leur proposant une aide juridique. Ils ont effectué un travail législatif dans le domaine de l'humanisation du Code Pénal. En juin 2007, des changements dans ce document ont été adoptés. Le Conseil Civil sur les questions d'humanisation de la législation pénale et du système d'exécution des peines a été créé. La directrice du CAC est présidente de ce Conseil, dont les autres membres sont des représentants du ministère de la Justice, l'Ombudsman national (personne chargée de la question des droits de l'Homme auprès du gouvernement), ainsi que des ONG internationales.

Le projet, soutenu par le Secours Catholique - Caritas France et développé à partir de 2009, a pour but d'amener à une réforme en profondeur du système carcéral kirghize, à l'adoption et surtout à l'application des critères internationaux sur la détention des personnes condamnées à perpétuité. Pour atteindre cet objectif le CAC a entrepris de :

- Mener une évaluation approfondie de la situation des droits des personnes détenues et condamnées à la prison à vie, via la formation d'un groupe de dix évaluateurs indépendants sous la responsabilité du Ministère de la Justice. Cette activité permet de garantir plus de transparence du système pénitentiaire.
- Améliorer les conditions de détention des personnes en prison et garantir leurs droits les plus fondamentaux par la mise en œuvre d'une aide sociale, juridique et matérielle.
- Mettre en place des actions de plaidoyer auprès des institutions concernées (en particulier, le ministère de la Justice et le Service d'Exécution des Peines) afin de défendre les droits des personnes détenues.
- Promouvoir l'application de facto des textes internationaux garantissant la protection des détenus et signés par le Kirghizstan.

Ce projet s'adresse à 254 personnes condamnées à la prison à vie, et 20 à 25 employés des institutions carcérales suivant les formations du projet, ainsi que, plus largement et de façon indirecte, aux autorités, aux familles des détenus et à la société civile kirghize. Le projet se déroule dans plusieurs établissements pénitentiaires (la maison d'arrêt № 5 d'Och, la maison correctionnelle de Djalalabad, dans laquelle des cas de torture ont été dénoncés, la maison d'arrêt № 1 de Bichkek, les maisons correctionnelles № 16 de Belovodskoe, Pokrovka, Moldovanovka et les maisons d'arrêt de Naryn).

Le CAC est autorisé à visiter les prisons une à deux fois par mois. L'équipe du projet rencontre alors les détenus condamnés à perpétuité et l'administration de l'établissement visité. L'équipe du projet (une coordinatrice, un juriste et un avocat) travaille avec les proches, les psychologues et travailleurs sociaux de la prison, et fournit un soutien juridique (consultations individuelles, rédaction

de requêtes à l'attention du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies), une aide médicale (accès aux soins et médicaments) et des produits alimentaires aux détenus. La question de l'accès au soin des condamnés à perpétuité reste, en effet, très problématique. Le CAC développe des actions d'information et de plaidoyer pour qu'ils soient soignés comme les autres détenus, ce qui n'était jusqu'à récemment pas le cas, car aucun espace de soin n'était prévu pour les accueillir.

Un intense travail est également mené avec les proches des détenus. Un comité de proches s'est formé à l'initiative du CAC et des familles, souvent mères ou femmes des détenus, pour aider leur proche emprisonné et mener des actions de plaidoyer auprès des autorités. Ce comité, composé d'une vingtaine de personnes, se réunit une fois par mois. Il s'agit, en plus d'apporter un réel soutien aux familles, d'un fort outil de lobbying auprès des autorités permettant de récolter des informations concrètes et quotidiennes sur les conditions de détention. L'étape à venir, et dans laquelle le Secours Catholique - Caritas France peut jouer un rôle important, est de soutenir l'enregistrement de ce comité comme organisation indépendante pour la mise en place d'actions plus efficaces de plaidoyer.

Enfin, deux fois par an, le CAC visite l'ensemble des cellules des prisons pour établir un rapport. Des requêtes sont préparées par un avocat suite aux activités de monitoring. Des formations sont également organisées pour les employés des prisons et pour ceux du Service d'Exécution des Peines. Durant la dernière session de formation, il s'agissait d'aborder des thématiques diverses : réhabilitation des détenus, psychologie, droits des détenus, gestion des groupes spécifiques (homosexuels, séropositifs, personnes âgées, etc.) De plus, depuis 2004, un Conseil de surveillance des prisons composé de représentants de la société civile effectue un monitoring régulier des prisons du pays, y compris des espaces où sont placés les détenus à vie. Ces Conseils jouent un rôle de médiateur en cas de conflit dans les établissements pénitentiaires.

Actuellement, le CAC vise les perspectives suivantes de son développement :

- Réussir à impulser l'inclusion d'activités (travail) pour les détenus, ainsi qu'un programme de réhabilitation.
- Poursuivre le plaidoyer sur les conditions de détention et sur une révision systématique des peines tous les cinq ans. De même, le CAC souhaiterait que les détenus à perpétuité ne soient plus placés dans des prisons à régime sévère.
- Faire que le Comité des proches des détenus à vie devienne une organisation indépendante, ceci gagnerait à être soutenu par le Secours Catholique - Caritas France. Il s'agirait, dans le cadre de ce Comité, d'appuyer et de renforcer les activités de plaidoyer déjà impulsées par le CAC, notamment grâce aux informations régulièrement collectées par les détenus et transmises à leurs proches.

Le projet présente de nombreux points positifs :

- Il existe depuis plusieurs années, donc les détenus, le personnel pénitentiaire, ainsi que de nombreux députés connaissent bien et soutiennent le travail du CAC.
- Le Comité de surveillance des prisons créé par le CAC en 2006 sert de modèle pour l'instauration d'un contrôle d'autres institutions publiques.
- Des changements dans la législation ont été obtenus, notamment la loi sur l'humanisation des

lieux de détention. Et un travail de plaidoyer efficace se poursuit.

– Des partenariats significatifs ont été noués avec des organisations œuvrant dans les prisons kirghizes, en particulier la Croix Rouge et Médecins Sans Frontières. Ainsi, par exemple, le système de ventilation installé par la Croix Rouge dans les sous-sols de la prison n°1 de Bichkek est la réponse aux remarques établies par le CAC dans le cadre de ses activités de monitoring.

– Enfin, les échanges d'expérience mis en place par le Secours Catholique en Russie en 2010 et en France en 2011 ont donné la possibilité à l'équipe du CAC et à quelques uns de ses partenaires institutionnels d'envisager des pistes de réforme du système pénitentiaire kirghize. En 2010, Tolekan Ismaïlova, directrice du CAC, et des représentants de l'administration pénitentiaire kirghize ont pu découvrir le travail avancé des organisations partenaires du Secours Catholique en Russie. Et en 2011, les coordinatrices du projet prison du CAC ont pu visiter des établissements pénitentiaires français à Toulouse et à Nancy. Ces échanges ont été très positifs pour le projet (nouvelles idées, motivation renouvelée).

– La directrice du CAC est présidente du Conseil Civil sur les questions d'humanisation de la législation pénale et du système d'exécution des peines, dont les autres membres sont des représentants du ministère de la Justice, l'Ombudsman national (personne chargée de la question des droits de l'Homme auprès du gouvernement) ainsi que des organisations non gouvernementales internationales.

Cependant, l'équipe du projet se heurte à des difficultés persistantes. Les conditions d'accès aux lieux de détention sont insuffisantes. Les fréquents changements du personnel des prisons compliquent également la mise en œuvre du projet : les coordinateurs du projet doivent régulièrement justifier leur action.

Le travail actuel du plaidoyer sur cette question s'inscrit dans la Stratégie Nationale du développement du Système Pénitentiaire 2011-2015 Umut – 282.

c) En faveur d'une justice adaptée aux mineurs

En ce qui concerne la justice pour les enfants et les jeunes, la communauté internationale met l'accent sur la nécessité d'un travail éducatif plus scrupuleux afin de favoriser le développement personnel et la prévention de la criminalité. L'Organisation des Nations Unies a adopté quatre documents qui traitent directement de la prévention de la délinquance juvénile et la formation des professionnels de ce domaine. Il s'agit de la Convention sur les Droits de l'Enfant (1989), l'Ensemble des Règles Minimums de l'Administration de la Justice des Mineurs (Beijing Rules, 1985), les Lignes Directrices pour la Prévention de la Délinquance Juvénile (Riyadh Guidelines, 1990), et Règles de Protection des Mineurs Emprisonnés (1990). L'idée principale de ces documents est que la prévention des violations de la loi est un des objectifs principaux dans le travail avec les mineurs. Ainsi le développement des politiques préventives devrait faciliter la socialisation réussie des jeunes.

⁸² UNODC, *Support to prison reform in Kyrgyzstan. Joint EU/UNODC project assists Government in improvement of penitentiary system*, 2012.

Le Kirghizstan a ratifié la Convention le 12 janvier 1994 et a adhéré au protocole facultatif sur la traite des mineurs, la prostitution et la pornographie infantile, et a aussi adhéré au protocole facultatif sur l'implication des enfants dans les conflits armés. Néanmoins, le Comité des Nations Unies sur les droits des enfants après avoir analysé les deux rapports sur la situation des enfants au Kirghizstan en 2002 et en 2004 a souligné que les lois et les pratiques de la justice pour les mineurs ne sont pas conformes aux règles internationales⁸³.

Comme actuellement le Kirghizstan est en train de réformer sa législation concernant les mineurs, le CAC, en coordination avec le Secours Catholique, a trouvé ce moment opportun pour introduire des méthodes innovantes de justice juvénile. En outre, un appel à projet a été lancé par la représentation de l'Union Européenne à Bichkek sur la justice des mineurs. Le CAC, avec l'appui du Secours Catholique, a donc répondu à cet appel dont les résultats seront connus mi-novembre. Cependant, même si la réponse de l'Union Européenne est négative, le CAC pourra implémenter le projet élaboré sur la justice des mineurs grâce au financement du Secours, même si l'échelle ne sera pas la même.

Le projet élaboré pour les mineurs correspond à la ligne directrice du Secours Catholique dans le domaine de la justice juvénile et ressemble à celui déjà en cours en Russie. Le CAC se sent légitime d'implémenter ce projet car les lieux de détention des mineurs font parties des lieux suivis par le CAC dans ses activités du monitoring. L'action proposée s'adressera aux mineurs âgés entre 10 et 14 ans qui se trouvent dans l'école spécialisée du Belovodskoe pour les enfants délinquants mais qui ne sont pas en âge d'aller en prison ; aux mineurs en détention provisoire ; ainsi qu'aux mineurs qui purgent leur peine dans un établissement correctionnel pour mineurs (garçons et filles).

L'objectif principal du projet est de contribuer à la création d'une justice adaptée aux mineurs en République Kirghize, et ce par un travail de sensibilisation et par la mise en œuvre de méthodes innovantes à travers la réhabilitation et l'adaptation sociale des mineurs délinquants, par un travail de formation des juges, des membres du personnel concernés et des parents.

Afin de réaliser des changements durables dans le système judiciaire pour mineurs en République Kirghize, un travail de sensibilisation à plusieurs niveaux doit être fait. En coopération avec des représentants du Parlement, du système pénitentiaire, des organismes publics, des ONG locales et internationales un projet de loi «Sur la réinsertion sociale des détenus» sera proposé, ainsi que d'autres projets. Ce travail de sensibilisation fait partie intégrante de la stratégie nationale pour le développement du système pénitentiaire en 2011-2015 "Umut-2".

Afin de renverser les tendances punitives des condamnations, le travail sera entrepris auprès de la Cour Suprême afin de nommer et de former des juges spécialisés pour mineurs dans quatre tribunaux de Bichkek. Cette activité contribuera à réduire la population carcérale (âgée entre 14 et 18 ans) à travers la promotion de peines alternatives. Les deux experts nationaux et internationaux de Russie et de France seront impliqués en tant que formateurs. Durant les formations, les juges pourront apprendre les spécificités de la justice juvénile, ainsi que de bonnes pratiques. Le CAC souhaiterait

⁸³ Citoyens contre la Corruption, <http://anticorruption.kg/>

organiser les visites pour les juges dans les lieux de la détention des mineurs, pratiques inconnues au Kirghizstan, pour qu'ils comprennent mieux l'impact de leurs décisions. Il est prévu d'organiser des échanges d'expériences pour les juges et les employés pénitentiaires avec la France et la Russie sur le champ de la justice des mineurs (visites de centres fermés pour mineurs, participation au travail des services de mineurs, réunions avec des juges spécialisés pour mineurs). Cela encouragera le développement et la mise en œuvre de la nouvelle approche de la justice des mineurs.

La volonté et l'accord de collaborer à ce projet ont été exprimés par les comités connexes du Parlement, par le service pénitentier d'État, par le bureau du procureur général, par le Ministère de la protection sociale et par le ministère de la Science et de l'Education de la République Kirghize. Ainsi, le projet fait la promotion du partenariat entre la société civile et les institutions de l'Etat.

Pour obtenir une meilleure réhabilitation et adaptation sociale des enfants de centres fermés ou des enfants en conflit avec la loi et ainsi éviter la récidive, les activités suivantes seront menées :

- sur la base de Belovodskoe qui est une école fermée pour les enfants qui ont besoin de conditions particulières d'éducation (10-14 ans), un Centre pour la réhabilitation et l'adaptation sociale sera mis en place. Les psychologues et les travailleurs sociaux seront impliqués sur une base régulière. Des activités de loisirs seront proposées aux jeunes ce qui devrait changer leurs attitudes et prévenir les actes illicites à l'avenir.

- Un centre de réhabilitation et d'adaptation sociale sera créé pour les enfants condamnés à une peine alternative ou libérés de prison (14-18 ans) à Bichkek. Dans ce centre, une hotline téléphonique sera mise en place afin de fournir des conseils juridiques. Un psychologue et un travailleur social seront également impliqués sur une base régulière. L'organisation de formations pour les employés des institutions fermées et des services de probation permettra d'assurer un traitement plus humain des mineurs, et expliquera les techniques de réhabilitation, afin qu'ils puissent continuer à avoir des améliorations positives après la fin du projet.

- Pour développer une meilleure assistance juridique pour les mineurs en détention provisoire, des brochures sur la protection des droits de l'Homme seront réalisées. Sur ces livrets, les bénéficiaires pourront trouver les numéros de téléphone des avocats du Centre de droits de l'Homme afin qu'ils puissent demander une aide juridique pour des mineurs âgés de 14 et 18 ans. Des brochures seront distribuées dans les centres de détention, les établissements fermés et à des réunions avec les membres de la famille au cours de l'ensemble du projet.

- Les liens entre les enfants et les parents seront rétablis grâce à la création d'un Comité des Parents. Le Comité va tout d'abord contribuer à résoudre les problèmes sociaux individuels, mais aussi sensibiliser le public sur le système de justice pour mineurs, par la publication, par exemple, de brochures avec des expériences positives.

- Dans le même objectif (sensibiliser le public), des guides avec des récits de réinsertions réussies, des informations sur l'expérience et les règles concernant les conditions de détention et le traitement des prisonniers seront publiés, ainsi que des brochures, livrets, résolutions, recommandations et les communiqués de presse sur les activités du projet.

Nous avons vu ainsi que le CAC avec ses partenaires de la société civile occupe une place centrale dans la promotion des réformes dans au moins deux domaines du système judiciaires. Il a en effet réussi à identifier les besoins de changements grâce à ses activités du monitoring et essaye actuellement de mettre en place ces changements en coopération avec le gouvernement. Le double niveau de ses activités, les activités dites du terrain et le plaidoyer, témoignent des possibilités qui existent au Kirghizstan de faire pression de la part des acteurs de la société civile sur les autorités.

2.3 État, ONG, organisations internationales : des relations complexes

Mais comment se fait-il qu'une ONG, même travaillant en réseau, puisse opérer dans un domaine de l'Etat aussi régalien que la justice. En effet, j'ai pu constater que même si le Secours Catholique fait le même travail de plaidoyer sur la justice dans d'autres pays post soviétique, c'est au Kirghizstan que ce travail a pu avoir de vrais effets. Nous avons recherché les raisons de cela dans l'analyse de la place qu'occupent les ONG en générale au Kirghizstan depuis l'indépendance.

a) D'une dépendance soviétique vers une dépendance internationale

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, l'indépendance du Kirghizstan n'est pas le résultat d'une volonté d'émancipation de cette république centre-asiatique, mais une conséquence de la décision de Moscou. Néanmoins, cette nouvelle souveraineté a modifié considérablement les relations économiques, politiques et idéologiques de la République Kirghize avec l'environnement international. Il aurait pu rester, comme certains pays africains ou asiatique, sous influence de l'ancienne puissance dominante qui contrôlerait le pouvoir de l'État, mais Moscou n'avait ni de forces, ni de volonté pour maintenir de telles relations. Le nouvel État kirghize opte alors pour une politique étrangère ouverte sur le monde, en multipliant des accords et des partenariats internationaux.

La république s'ouvre alors à toutes sortes de réformes démocratiques et libérales, ce qui la fait passer d'une dépendance « soviétique » vers une dépendance internationale. Étant un pays très pauvres, le Kirghizstan déploie une stratégie de captation de la manne financière internationale. L'aide internationale est alors sous-traitée par quelque 8 000 ONG locales qui remplacent le rôle traditionnel de l'État dans bien de domaines⁸⁴. Prenons l'exemple de l'économie. Le gouvernement kirghize confie l'exploitation de la mine d'or de Kumtor à la société canadienne Centerra qui déverse en tout deux tonnes de produits chimiques dans la rivière Barskoon. C'est le CAC avec l'appui financier du Secours Catholique qui médiatise l'événement et organise le nettoyage de la rivière en faisant du porte à porte pour avertir le public.

Les ONG remplacent l'État dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la religion, etc. Les ONG assurent en grande partie les services publics liés à la santé. Développement d'Alternatives, un autre partenaire du Secours Catholique, par exemple, assure la prise en charge de personnes souffrant de troubles mentaux qui, sans cela, se serait retrouvés dans la rue ou en prison. L'enseignement supérieur a aussi été privatisé et les universités étrangères se sont développées sous

⁸⁴ Boris PETRIC, « Le Kirghizstan, royaume des ONG », *Outre-terre*, N°16, 2006, pp. 287-301.

l'égide de fondations comme par exemple Soros. L'université Américaine de Bichkek, par exemple, s'est déjà imposée comme l'institution la plus prestigieuse pour les jeunes kirghizes. En ce qui concerne la religion, se sont surtout les fondations et organisations saoudiennes qui financent de nombreuses mosquées et écoles religieuses. En visitant la prison pour mineurs dans la banlieue de Bichkek, nous avons été témoins d'un exemple frappant. Au milieu d'un terrain aux baraquements délabrés, mal chauffés et à moitié en ruines avec des trous dans les murs couverts par des tapis, se trouvait une mosquée flambante neuve. Le directeur de la prison nous a confié que la fondation saoudienne qui l'a financé ne finance que la construction et l'entretien de mosquée mais refuse de contribuer aux besoins plus urgents.

Ces exemples nous démontrent que les ONG, appuyées par les bailleurs de fonds étrangers mettent fin, d'une certaine manière, à l'État providence. Les élites s'enrichissent grâce aux processus de libéralisation et de privatisation, en laissant une grande partie de la population dans la pauvreté, car le désengagement de l'État dans les sphères sociales a été encouragé par les bailleurs.

b) Les ONG kirghizes sont-elles une véritable expression de la société civile ?

Les 8000 ONG kirghizes sont la démonstration d'une société civile dynamique et d'une démocratisation du pays pour les uns et un exemple du déploiement du « soft power » internationale pour les autres⁸⁵.

En effet, le phénomène de l'ONG a pris une ampleur considérable au Kirghizstan et son rôle se distingue du rôle que les ONG peuvent jouer dans les pays occidentaux. Tous les fonds des ONG locales proviennent de l'extérieur, ce qui n'est pas sans poser des questions sur leur indépendance financière et en matière de contenu des programmes et des réformes qu'elles promeuvent.

Dans le cas du Kirghizstan, nous constatons l'émergence d'une société civile fortement influencée et même créée par l'intervention internationale dans le contexte où l'État s'affaiblit et se désengage. Contrairement au schéma classique occidental, la société civile n'émerge pas du bas vers le haut, mais au contraire. Il n'y a quasiment pas de bénévoles dans les ONG, mais du personnel hautement (selon les salaires kirghizes) rémunéré.

Les bailleurs de fonds sous-traitent la politique de développement aux ONG nationales, en passant parfois, mais de moins en moins (vu la professionnalisation de ces dernières) par les ONG internationales. On l'a vu par exemple dans les réformes de l'humanisation du système judiciaire ou dans la réforme de la justice juvénile.

Une telle présence des ONG bouleverse aussi le rapport de forces dans la société : « Avoir une ONG comporte des dimensions économiques [...], mais pas seulement. Le fait d'avoir un salaire, c'est aussi un mode d'appartenance internationale, cela procure du prestige. »⁸⁶ nous dit Boris Petric, chercheur au CNRS. Beaucoup de personnes ressources du Kirghizstan ont préféré créer leur ONG

⁸⁵ Boris PETRIC, « Le Kirghizstan : soft power et inflation électorale », *Hérodote*, n° 129, 2008, pp. 145-165.

⁸⁶ Boris PETRIC, « Le Kirghizstan, royaume des ONG », *Outre-terre*, N°16, 2006, p. 294.

que de s'engager dans la politique ou l'économie.

c) Une nouvelle légitimité pour les ONG

Les ONG sont donc devenues les moyens de capter les fonds en provenance de l'étranger et les organisations étatiques sont obligées de passer par l'intermédiaire des ONG pour essayer d'obtenir des fonds. En effet, lors de la mission au Kirghizistan, avec nos partenaires nous avons plusieurs fois rencontré des représentants du gouvernement, du parlement ou des forces de l'ordre qui après nous avoir exposé les problèmes que rencontre tel ou tel service, nous ont demandé directement ou indirectement de participer au financement.

Les ONG incarnent donc au Kirghizistan une nouvelle légitimité, différente de leur légitimité dans les pays occidentaux, en France par exemple. Selon Boris Petric, la faiblesse de l'Etat au Kirghizistan s'est traduite par une déconcentration du pouvoir dont les ONG sont une expression.⁸⁷ La réduction des pouvoirs régaliens de l'État a pour conséquence une apparition de milliers d'ONG financées par une aide extérieure qui assurent tant bien que mal les missions qui incombaient précédemment à l'État : social, éducation, santé et maintenant justice. Le résultat de 20 ans de souveraineté pour le Kirghizistan se résume donc à une dépendance envers les nouvelles structures comme les ONG, les institutions internationales et les agences de développement.

⁸⁷ Ibid, p.300

Conclusion

La Russie possède son réseau social populaire, son « facebook », nommé Vkontakte, sur lequel circulait dernièrement un article interactif étonnant, une sorte de test réalisé par la filiale russe du magazine Esquire. Ce test présente des résumés d'affaires traitées devant les tribunaux russes et pour chacun un choix de verdicts différents. Le lecteur est donc invité à deviner le verdict donné par la cour. Toutes les affaires présentées dans le test sont des affaires réelles et récentes. Evidemment, lorsque la charge est lourde, le lecteur est tenté de cocher la case qui correspond à la peine la plus lourde. Mais on comprend rapidement que la logique est bien différente. Un député qui brûle des preuves pour empêcher l'inculpation d'un de ses amis, chef mafieux, pour l'assassinat et la crémation de douze personnes, dont des enfants, n'est condamné qu'à une amende de 150 000 roubles (3700 euros). Un homme qui cueille 35 fleurs dans le jardin de sa voisine pour les offrir à sa femme avec qui il vient de se disputer et qui reconnaît son larcin et collabore avec la police se voit condamné à deux ans de prison ferme. Et les exemples s'enchaînent sur ce mode paradoxal.

En Russie, il existe un mouvement inverse à celui initié au Kirghizstan après la révolution de 2010. Dans un contexte d'autoritarisme croissant, la justice est mise à contribution pour punir ceux qui n'entrent pas dans le « modèle » du président, du parti et de la patrie : « les innocents seront coupables », comme le dit dans son titre le nouvel essai à charge de la journaliste et défenseuse des Droits de l'Homme Zoïa Svetova⁸⁸. Dernièrement, les médias du monde entier ont suivi l'affaire des Pussy Riot, ces deux jeunes femmes condamnées à 2 ans de camp après avoir chanté dans la cathédrale du Christ-Sauveur à Moscou une prière punk dénonçant les relations trop fusionnelles entre le gouvernement et l'Eglise orthodoxe. Cette affaire a porté à l'attention du monde entier la déviance néostalinienne de la justice en Russie. Dans ce contexte, les ONG et autres agents du développement prônant l'Etat de droit et les réformes judiciaires ne sont plus les bienvenues : l'USAID et l'UNICEF sont les premiers à quitter de force le territoire, suivis par tous les autres. Une partie du personnel du Pôle Europe du Secours Catholique ayant travaillé sur la réforme judiciaire en Russie a vu ses visas annulés à l'aéroport de Moscou. Dans ce contexte, il est désormais peu probable que les actions soutenues par le Secours Catholique visant à promouvoir un accès à la justice pour tous, une justice juvénile innovante et un système carcéral transparent puissent avancer. Bien heureusement, ce retour en arrière constaté en Russie n'atteint pas nécessairement les autres pays issus du démantèlement de l'Union Soviétique. Au Kirghizstan, les mêmes projets avancent avec de plus en plus de succès.

Grâce à un contexte politique favorable et au rôle spécifique désigné aux ONG et aux autres agents du développement au Kirghizstan, le Secours Catholique et Citoyens contre la Corruption en coopération avec d'autres agents de développement présents dans le pays interviennent dans le secteur judiciaire et entendent le réformer. Citoyens contre la Corruption joue ici le rôle classique désigné aux

⁸⁸ Zoïa SVETOVA, *Les innocents seront coupables. Comment la justice est manipulée en Russie*, Les Moutons Noirs, 2012, 304p.

ONG dans le processus de réformes du système judiciaire qui est de faire entendre à travers les campagnes de plaidoyer la voix des personnes les plus vulnérables par rapport à la justice. Cette organisation tâche de représenter les détenus à vie et leurs familles, les mineurs en problème avec la loi, les minorités ethniques, etc. Mais étant donnée la place particulière qu'occupent les ONG au Kirghizstan, elle dépasse largement ce rôle et est en relation fusionnelle avec le pouvoir pour ce qui concerne la rédaction des lois, le contrôle du budget alloué au Ministère de la justice, le contrôle de la nomination des juges. Il existe une histoire d'amour et de haine entre Citoyens contre la Corruption et certains parlementaires ou membres du gouvernement. En effet, nombre de ces derniers ont avant la révolution participé avec eux à la dénonciation des dérives de corruption ou de clientélisme de l'ancien gouvernement. Une fois accédés au pouvoir, ces nouveaux acteurs sont partagés entre la tentation de perpétuer les vieilles habitudes du pouvoir kirghize ou de poursuivre le combat pour des réformes profondes. L'organisation Citoyens contre la Corruption se trouve ainsi dans une position délicate de dénonciation de ses anciens « compagnons d'armes ». En outre, son intervention dans des champs aussi politisés que le système pénitentiaire, la justice dans les événements de Juin 2010 à Osh ou encore, le contrôle de la mine d'or, comportent de nombreux risques qui ne sont pas toujours bien évalués en avance. Comme cela s'est déjà passé avec le promotion de l'abolition de la peine de mort remplacée par la prison à vie, Citoyens contre la Corruption suit parfois aveuglement les dispositifs imposés par les bailleurs de fonds et tente de diminuer l'importance du contexte de travail. Il en sera de même pour le nouveau projet sur la justice des mineurs. Comme nous l'avons vu, il existe, dans les établissements pénitentiaires pour mineurs la notion d'« intouchables ». Ces enfants, mis à l'écart, sont amenés à faire tout le « sale travail » dans la prison et ne bénéficient ni de l'éducation, ni des animations ludiques. Les administrations des prisons connaissent l'existence de cette ségrégation, mais refusent de la reconnaître ou de changer la situation, car cela entraînerait un risque important d'émeutes de la part des autres prisonniers. Est-ce que le projet de Citoyens contre la Corruption ne risque pas de renforcer des inégalités déjà inacceptables entre les prisonniers ? La question reste sans réponse.

Nous avons vu que le système judiciaire kirghize n'a pas réussi à jouer le rôle d'arbitre neutre dans les disputes politiques, ni de source de décisions justes pour les différents économiques. En effet, il nécessite des réformes significatives pour regagner la confiance populaire et affirmer son rôle en tant que branche indépendante du gouvernement. L'échec de la réforme judiciaire rendra impossible la création et le développement d'un système politique pluraliste et stable à long terme mais ébranlera aussi la tentative de rompre avec la corruption et de renouer avec le développement.

La réussite de la mise en œuvre effective d'un programme de réforme du cadre juridique et judiciaire au Kirghizstan exige la prise en compte d'un vaste ensemble de défis. Il importe, avant tout, d'avoir une compréhension approfondie du contexte politique car les réformes du cadre juridique et judiciaire dépendent de décisions relatives à des lois et à des politiques qui sont prises par des parlementaires et des ministres, et lors de la promotion du programme on peut être confronté à de nombreux personnages politiques, officiels ou même des juges qui ne sont pas encore convaincus de l'utilité de telles réformes. Comme nous l'avons vu avec l'exemple du Kirghizstan, la réorganisation de

la justice remet en cause des relations de pouvoir et des pratiques illégales, telles que le patronage politique et la corruption, qu'il faut résoudre pour rendre toute mesure de réforme efficace et durable.

La réussite d'une réforme de la justice, à l'instar de tout programme de développement, dépend par ailleurs de son « appropriation » par le gouvernement et par la société. L'appropriation est la plus forte dans les cas où la population locale, représentée souvent par les organisations de la société civile (comme dans le cas de Citoyens contre la Corruption) est à l'origine des programmes, ce qui exige souvent des mesures spécifiques pour encourager le débat public, pour stimuler l'engagement des principales parties prenantes et pour former un consensus autour d'une politique de réforme. Il peut s'avérer nécessaire d'établir un dialogue politique international afin de garantir que les autorités concernées fassent preuve d'une volonté politique nécessaire pour améliorer la justice au profit des pauvres et d'autres groupes défavorisés.

Toutefois, si les autorités au plus haut niveau de l'Etat font montre d'une réelle volonté de réforme, le problème principal dans le pays reste la mise en application des textes adoptés. La réalisation concrète des changements prévus reste donc à venir et le pronostic reste toujours engagé. L'affaire sur les violences d'Och peut s'avérer cruciale pour la stabilité du pays et de la région en général. Les violences ethniques peuvent en effet incendier les régions voisines. La réussite de la réforme judiciaire est donc le garant du succès du nouveau régime kirghize. L'échec de ce dernier risque de créer à nouveau des frustrations parmi la population et amener à un nouveau changement du pouvoir. Les acteurs internationaux ont un intérêt particulier à maintenir la stabilité du Kirghizstan dans la région qui s'avère de plus en plus importante dans le jeu géopolitique.

Bibliographie

Ouvrages

René CAQNAT, Michel JAN, *Le milieu des empires : entre URSS, Chine et Islam, le destin de l'Asie Centrale*, Paris, Robbert Laffont, 1990, 438 p.

Bertrand BADIE, *Le diplomate et l'intrus : l'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris, Fayard, 2007, 283 p.

Mohammad-Reza DJALILI, Thierry KELLNER, *Géopolitique de la nouvelle Asie centrale, De la fin de l'URSS à l'après-11 septembre*, Paris, PUF, 2003, 585p.

Josepha LAROCHE, *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, 264p.

Marlène LARUELLE, Sebastien PEYROUSE, *Asie Centrale, la dérive autoritaire, cinq républiques entre héritage soviétique, dictature et islam*, Paris, Editions Autrement, 2006, 137 p.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Flammarion, 1993, 486 p.

Henri ROUILLE D'ORFEUIL, *La diplomatie non-gouvernementale. Les ONG peuvent-elles changer le monde ?*, Paris, Atelier, 2006, 204p.

Olivier ROY, *L'Asie centrale contemporaine*, Paris, PUF, 2001, 127p.

Susan STRANGE, *Le retrait de l'Etat. La dispersion du pouvoir dans l'économie mondiale*, Paris, Temps Présent, 2011, 346p.

Zoïa SVETOVA, *Les innocents seront coupables. Comment la justice est manipulée en Russie*, Paris, François Bourin, 2012, 304p.

Elin SKAAR, Ingrid SAMSET and Siri GLOPPEN, *Aid to Judicial Reform : Norwegian and International Experiences*, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2004, 113 p.

Articles

Jean-Stéphane BROSSE, Olga DZIOUBENKO, « Cinq partis représentés au parlement kirghize », *L'Express*, 2010.

Mohammad-Reza DJALILI, Thierry KELLNER, « L'Asie centrale un an après le 11 septembre », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1027, 2002, pp. 4-14.

Olivier FERRANDO, « Les violences ethniques de juin 2010 au Kirghizstan: l'identité manipulée », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.41, N°3, 2010, pp. 109-136.

Anne GAZIER, « Vingt ans de réforme des systèmes juridique et judiciaire en Russie : quelques éléments pour un premier bilan », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, N°2, 2007, pp. 9-30.

Karine GATELIER, « Kirghizstan : d'un pouvoir à l'autre, l'impossible consolidation de la légitimité », *blog de l'ESC Grenoble et des presses Universitaires de France*, 2010. Source : <http://geopolitique.over-blog.fr/article-kirghizstan-d-un-pouvoir-a-l-autre-l-impossible-consolidation-de-la-legitimite-61143465.html>

Régis GENTE, « Du Caucase à l'Asie Centrale, « grand jeu » autour du pétrole et du gaz », *Monde diplomatique*, juin 2007, pp. 18-19.

Régis GENTE, « La crainte de la « contagion démocratique » », *RFI*, 2005. Source : http://www.rfi.fr/actufr/articles/063/article_35033.asp

Mathilde GOANEC, « Point de vue : Kirghizstan, impunité pour les coupables », *Grotius International, Géopolitiques de l'humanitaire*, 2012.

Erica MARAT, « Kyrgyzstan's fragmented police and armed forces », *The Journal of power institutions in Post-Soviet societies*, issue 11, 2010.

Magdy MARTINEZ-SOLIMAN, « Un avenir où loi et justice sont accessibles à tous », *PNUD*, 2012. Source : <http://www.undp.org/content/undp/fr/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2012/10/05/the-future-we-want-needs-legal-empowerment-and-justice-magdy-martinez.html>

Udo REIFNER, « Besoins juridiques et assistance juridique : perspectives théoriques », *Déviance et société*, vol.4, N°4, Genève, 1980, pp. 389-398.

Boris PETRIC, « Le Kirghizstan : lieu d'expérimentation pour mesurer les nouvelles normes de la mondialisation politique », *Cahier du GEMDEV*, n° 31, 2007, pp. 34-51.

Boris PETRIC, « Le Kirghizstan, royaume des ONG », *Outre-terre*, N°16, 2006, pp. 287-301.

Boris PETRIC, « Le Kirghizstan : soft power et inflation électorale », *Hérodote*, n° 129, 2008, pp. 145-165.

Boris PETRIC, « Observation électorale et réseaux d'ONG transnationaux : le cas du Kirghizstan », *Revue Tiers Monde*, n° 193, 2008, pp. 91-109.

Sébastien PEYROUSE, « Le nouveau « grand jeu » en Asie centrale », *Alternatives Internationales*, Hors-série n° 007, 2009.

Catherine POIJOL, « Perception et traitement de l'aide internationale en Asie centrale depuis 1991 : trajectoire d'une suspicion », *Hérodote*, n° 129, 2008, p. 21-35.

Chris RICKLETON, "Kyrgyzstan: Unpopular Judiciary Difficult to Reform", *Eurasia.net*, 2012.
Source: <http://www.eurasianet.org/node/65246>

Hélène ROUSSELOT, « L'UE en Asie Centrale : quelle volonté politique pour quelle présence ? », *Diploweb.com*, 2011. Source : <http://www.diploweb.com/L-UE-en-Asie-centrale-quelle.html>

Julien THOREZ, « Les nouvelles frontières de l'Asie Centrale : Etats, nations et régions en recomposition », *Cybergeo : European Journal of Geography*, article 534, 2011. Source : <http://cybergeo.revues.org/23707>

Neclâ TSCHIRGI, « L'articulation développement-sécurité. De la rhétorique à la compréhension d'une dynamique complexe », *Annuaire suisse de politique de développement*, Vol.25, N°2, 2006, pp. 47-68.

Claude WAUTHIER, « Vérité et réconciliation en Afrique du Sud », *Monde diplomatique*, janvier 2005, p. 31.

« La « révolution des tulipes » », article interactif, *Monde.fr*, 2005, http://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article_interactif/2005/03/22/la-revolution-des-tulipes-de-2005_630240_3216_5.html

« Une nouvelle enquête sur les événements d'Aksy pourrait éclabousser le régime », *Bassirat.net*, 2007.
Source : <http://www.bassirat.net/Une-nouvelle-enquete-sur-les-evenements-d-Aksy-pourrait-eclabousser-le-regime,259.html>

Maria BAKOLIAS, « Legal and Judicial development: the role of sivil society in the reform process », *Fordham International Law Journal*, vol. 24, issue 6, 2000, pp. 26-55.

Jos BOONSTRA, « The EU strategy for Central Asia says 'security'. Does this include Security Sector Reform? », *EUCAM*, N°10, November 2009.

Laudemiro FRANCISCO, Anica LALA, « The Difficulties of Donor Coordination: Police and Judicial Reform in Mozambique », in G. Peake, E. Scheye and A. Hills in *Managing Insecurity: Field Experiences of Security Sector Reform*, Routledge, Abingdon / New York, 2008, pp.77-94

Richard E. MESSICK, « Judicial Reform and Economic Development : A Survey of the Issues », *The World Bank Research Observer*, vol. 14, N°. 1, 1999, pp. 117-136.

Laure-Hélène PIRON, « Donor Assistance to Justice Sector Reform in Africa: Living Up to the New Agenda? », *Open Society Justice Initiative*, New York, 2005.

Wilson, RICHARD J., « Training for Justice: The Global Reach of Clinical Legal Education », *Penn State International Law Review*, vol. 22, No. 421, 2004.

« Ostavish v pokoe, tak oni rastaptivayut chest kirgizov », *Fabula*, N°77, 2012

« Sudite sami », *Esquire Russie*, 2012. Source: <http://esquire.ru/test-82>

Littérature grise

DDC, *Etat de droit, réformes de la justice et coopération au développement*, Berne, 2008.

EuropeAid, *Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP*, Belgique, 2010. Source: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/document/document-de-r%C3%A9f%C3%A9rence-no-9-appui-%C3%A0-la-r%C3%A9forme-de-la-justice-dans-les-pays-acp>

Nations Unies, *Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, 2004.

OCDE, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Paris, 2007. Source : <http://www.oecd.org/fr/developpement/conflitsetsituationsdefragilite/39297674.pdf>

PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2011. Source : <http://hdr.undp.org/fr/rapports/mondial/rdh2011/>

HRC Citizens Against Corruption, *Analysis of reasons for the increase of the number of individuals*

sentenced to life imprisonment in the prisons of Kyrgyz Republic, Bishkek, 2011.

HRC Citizens Against Corruption, *Watershed between past and future. Right to Life in Kyrgyzstan*, Bishkek, 2011.

International Crisis Group, *Kyrgyzstan's Prison System Nightmare*, Asia Report, N°118, Brussels/Bishkek, 2006.

International Crisis Group, *Kyrgyzstan: the challenge of judicial reform*, Asia Report, N°150, Bishkek/Brussels, 2008.

International Crisis Group, *Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tahrir*, Asia Report, N°58, Osh/Brussels, 2003.

OSCE, *Selection of judges in the Kyrgyz republic and international standards on judicially independence*, Bishkek, 2011. Source: <http://www.osce.org/odihr/89289>

Swiss Cooperation Office in the Kyrgyz Republic, *Kyrgyz Republic judicial system diagnostic: Measuring Progress and Identifying Needs*, Bishkek, 2010

UNDP, *Programming for Justice: Access for all*, Bangkok, 2005.

UNICEF, *Assessment of juvenile justice reform achievements in Kyrgyzstan*, Geneva, 2011.

UNICEF, *Juvenile Justice in Kyrgyzstan, Factsheet*.

Source: http://cpcarforum.org/pdf/Factsheet_KYR_En.pdf

United Nations, *Governance for the Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices*, New York, 2006

United Nations, *Guidance Note of the Secretary-General: UN Approach to Rule of Law Assistance*, 2008. Source:

<http://www.unrol.org/doc.aspx?n=RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf>

United Nations, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, New York, 2003. Source: www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf

UNODC, *Crime prevention and criminal justice reform 2012-2015*, 2012. Source : http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20120702_-

UNODC, *Criminal Policy Humanization and Further Legislative Development in the Kyrgyz Republic*, Analytical Review, Bishkek, 2011. Source :

http://www.unodc.org/documents/centralasia/PrisonReform/criminal_policy_humanization_en.pdf

UNODC, *Support to prison reform in Kyrgyzstan. Joint EU/UNODC project assists Government in improvement of penitentiary system*, 2012. Source : <http://www.unodc.org/centralasia/en/news/support-to-prison-reform-in-kyrgyzstan.html>

World Bank, *Law and Development Movement*,

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/LawandDevelopmentMovement.pdf>

World Bank, *Specific justice reform strategies*, 2012. Source :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20745881~menuPK:1990179~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html>

World bank, *The bank's relations with NGOs: issues and directions*, Social development paper N°28, 1998.

Sources Internet:

Citoyens contre la Corruption, <http://anticorruption.kg/>

EuropeAid, Coopération régionale en Asie Centrale,

http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/index_fr.htm

La peine de mort dans le monde, <http://www.peinedemort.org/>

Secours Catholique – Caritas France, <http://www.secours-catholique.org/>

Caritas Europa, <http://www.caritas-europa.org/>

Caritas Internationalis, <http://www.caritas.org/>

The Catholic Church in Kyrgyzstan, <http://www.catholic-kyrgyzstan.org/>

Union Européen, Programme TACIS (2000-2006),

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_fr.htm

Vkontakte, <http://vk.com/>

Annexes

Annexe 1. Programme de la mission de terrain au Kirghizstan

| Date | Heure | Rendez-vous |
|--------------------------|-------|--|
| 27.06.2012 (mercredi) | 05.10 | Arrivée à Bichkek de Geneviève Colas, Jean-Paul Marchal et Eva Bertrand |
| | 12.30 | Accueil à l'association « Citoyens contre la corruption ». Déjeuner. |
| | 14.30 | Cour Suprême de la République Kirghize |
| | 16.00 | Rencontre à l'UNICEF à Bichkek |
| | 17.30 | Rencontre à l'UNODC avec Vera Tkachenko |
| | 19.00 | Dîner avec l'Association « Citoyens contre la corruption » et avec l'adjointe de l'Ombudsman de la République Kirghize, le chef adjoint pour les droits des mineurs et le chef adjoint pour les droits des prisonniers |
| 28.06.2012 (jeudi) | 05.10 | Arrivée à Bichkek de David Allonsius |
| | 09.00 | Rencontre avec le chef du bureau du gouvernement Bekoev Torogul |
| | 10.30 | Réunion au Service pénitencier de l'Etat kirghize avec M. Mamyrkulov |
| | 13.00 | Déjeuner avec le Groupe Indépendant de protection des droits de l'homme |
| | 14.30 | Visite du Centre de détention № 1 de Bichkek |
| | 16.00 | Rencontre avec le Comité des familles des victimes des détenus condamnés à la prison à vie |
| | 18.00 | Dîner avec l'association « El Agartuu », association de lutte contre la traite des êtres humains |
| 29.06.2012 (vendredi) | 05.10 | Arrivée à Bichkek de Diana Filatova |
| | 07.30 | Départ de l'hôtel |
| | 09.00 | Visite d'un établissement correctionnel pour mineurs (Voznesenovka) |
| | 11.00 | Visite de l'école spécialisée pour mineurs (Belovodskoe) |
| | 14.30 | Déjeuner |
| | 16.00 | Rencontre de Mme Indira Yrysbekovna, chargée de la réforme judiciaire à l'Office du Président de la République Kirghize |
| | 18.00 | Exposition de photos sur la vie quotidienne des détenus |
| | 19.00 | Diner |
| 30.06.2012 (samedi) | 06.00 | Départ à Karakol |
| | 13.00 | Déjeuner |
| | 16.30 | Visite du centre pour les victimes de traite de l'association «El Agartuu» |
| | 19.00 | Dîner et nuit près d'Issyk-Koul |
| 01.07.2012 (dimanche) | 08.00 | Départ à Cholponata, visite culturelle dans la région d'Issyk-Koul |
| | 17.00 | Retour à Bichkek |
| 02.07.2012 (lundi) | 10.30 | Délégation de l'Union Européenne, rencontre avec Mme Taru Kernisalo |
| | 13.00 | Déjeuner |

| | | |
|--------------------------|-------------------------------|--|
| | 15.00 16.30 18.00 | Rencontre avec M. Alymbekov Erkin, membre du Comité sur la Législation Constitutionnelle, la gouvernance et les droits de l'Homme Rencontre avec M. Tumanov, Président du Comité pour les réformes juridiques et l'Etat de Droit Dîner |
| 03.07.2012 (mardi) | 06.30 13.10 09.00-18.00 | Départ de Bichkek Arrivée à Paris à 13h10 pour Geneviève Colas, David Allonsius et Jean-Paul Marchal Journée de travail et d'évaluation de l'association « El Agartuu » (Eva Bertrand et Diana Filatova) |
| 04.07.2012 (mercredi) | 09.00-15.30 09.30 16.00 | Journée de travail et d'évaluation de l'association « Développement d'Alternatives » (Eva Bertrand et Diana Filatova) Rendez-vous au ministère de la Santé Rencontre avec un prêtre de la paroisse de Bichkek |
| 05.07.2012 (jeudi) | 09.00-18.00 | Journée de travail et d'évaluation de l'association « Citoyens contre la corruption » (Eva Bertrand et Diana Filatova) |
| 06.07.2012 (vendredi) | 06.30 | Départ de Bichkek à 6.30, arrivée à Moscou à 8.50, départ à Paris à 11.20, arrivée à Paris à 13.10 pour Diana Filatova |

Annexe 2. Tableau des contacts de la mission au Kirghizstan

| Organisations partenaires au Kirghizstan | Coordonnées |
|--|---|
| Citoyens contre la corruption (CAC) | <p>Tolekan ISMAILOVA, directrice, +996 312 314 166, hrccac@gmail.com</p> <p>Lira ISMAILOVA, chargée de projets, ism_lyra@mail.ru</p> <p>Evgenia KRAPIVINA, coordinatrice de projets, +996 555 931 936, ev_krapivina@mail.ru</p> <p>Adresse : Ulitsa Isanova 8B, Bichkek</p> <p>Site Internet : http://anticorruption.kg/</p> |
| Développement d'Alternatives | <p>Evgenia ZABRODINA, directrice, +996 552 034 808, rehab2006@mail.ru</p> <p>Numéros du bureau : +996 312 381 972, +996 312 381 974</p> <p>Adresse : Ulitsa Toktogula 62, salle 16</p> |
| El Agartuu | <p>Nurjan TULEGABILOVA, directrice, +996 543 917 430, nurja@km.ru</p> <p>Gulnara ABISHEVA, comptable, grabisheva@mail.ru</p> |
| Fondation Pour la Tolérance Internationale | <p>Siège de Bichkek :</p> <p>Tajyka SHABDANOVA, directrice de programmes, +996 554 816 981, tshabdanova@gmail.com, fti@fti.kg</p> <p>Adresse : 36, 27 Umetalieva str., Bichkek</p> <p>Site Internet : www.fti.org.kg</p> <p>Délégation de Batken :</p> <p>Nazgul ALDASHEVA, +997 725 393 67, btoled@ktnet.kg</p> <p>Bazarbai MASEITOV, assistant de projets, +996 362 250 201, solidare@rambler.ru, skype: bazarbai_maaseitov</p> <p>Adresse : Khodzhaeva 22, Batken</p> |

| Institutions et personnes rencontrées au Kirghizstan | Coordonnées |
|---|--|
| Ombudsman | Toktokan BOROMBAEVA, ombudsman adjoint de la République Kirghize : + 996 312 660 123, + 996 312 663 142, + 996 550 272 077, borombaeva_t@mail.ru Adresse : 120 Tynystanov str., Bichkek |
| Comité sur la gouvernance de l'Etat et la législation constitutionnelle | Erkinbek ALYMBEKOV, député et président du Comité sur la gouvernance de l'Etat : +996 312 638 729, +996 555 064 707, alymbekoved@gmail.com Adresse : 204 Chui ave, Bichkek |
| Délégation de l'Union Européenne | Taru KERNISALO, chargée de projets : +996 312 261 000, taru.kernisalo@eeas.europa.eu |
| UNICEF | Elena ZAICHENKO, chargée de projets, +996 312 611 211, ezaichenko@unicef.org Adresse : Chui 160, Bishkek, Kyrgyzstan Site Internet : www.unicef.org |
| UNODC | Vera TKACHENKO, chargée de projets internationaux, +996 312 321 732, +996 555 787 912, vera.tkachenko@unodc.org Adresse : 31/2 Razzakova Street, Bichkek 720040 |
| Radio Azzatyk | Burulkan SARYGULOVA, +996 550 540 555, sarygulovab@bureaumail.rferl.org |

| Participants à la mission | Coordonnées |
|---|---|
| Geneviève COLAS, responsable Pôle Europe, Secours Catholique – Caritas France | genevieve.colas@secours-catholique.org +33 6 71 00 69 90 |
| Diana FILATOVA, chargée thématique Secours Catholique – Caritas France | diana.filatova@secours-catholique.org +33 6 49 25 23 20 |
| Eva BERTRAND, consultante et évaluatrice | eva.bertrand@gmail.com + 7 965 386 54 03 +33 6 88 51 99 53 |
| David ALLONSIUS, vice président du Tribunal de Grande Instance de Paris, Juge pour enfants à Paris | david.allonsius@justice.fr +33 6 81 84 93 65 |
| Jean-Paul MARCHAL, bénévole du Secours Catholique, ancien directeur départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse à Metz | marchaljeanpaul@gmail.com +33 6 78 12 74 46 |

Annexe 3. Projets soutenus au Kirghizstan par le Secours Catholique – Caritas France

| Projets financés par le Secours Catholique – Caritas France au Kirghizstan | Partenaire | Montant global (en euros) | Soutien du SC (en euros) |
|--|--|----------------------------------|---------------------------------|
| 2005 (année basée sur la date de tenue de présentation du projet au Secours Catholique – Caritas France) | | 18 210 | 18 210 |
| Sessions de formation pour jeunes leaders, IP30450 | El Agartuu | 18 210 | 18 210 |
| 2006 | | 85 930 | 70 000 |
| Promotion de la transparence et de la bonne gouvernance dans l'industrie minière, IL00950 | Citoyens contre la corruption | 29 160 | 20 000 |
| Consolidation de l'état de droit et de la démocratie dans la vallée du Ferghana, IP33100 | Fondation pour la tolérance internationale | 36 770 | 30 000 |
| Centre d'accueil de jour pour personnes ayant des troubles mentaux à Bichkek, IP31400 | Santé mentale et société (future Développement d'alternatives) | 20 000 | 20 000 |
| 2007 | | 120 378 | 80 000 |
| Centre de prévention de la traite des êtres humains et sessions de formation pour jeunes leaders, IP36060 (continuation du projet IP30450) | El Agartuu | 49 970 | 20 000 |
| Promotion du pluralisme politique et d'une participation active de la population à la vie politique dans la vallée du Ferghana, IP37310-PI00240 (continuation du projet IP33100) | Fondation pour la tolérance internationale | 70 408 | 60 000 |
| 2008 | | 34 384 | 25 700 |
| Centre d'accueil de jour pour des personnes ayant des troubles mentaux à Bichkek, IP3774A-PI00241 (continuation du projet IP31400) Projet pluriannuel sur 2 ans : Montant total : 65 823 euros Total participation SC : 41 700 euros | Santé mentale et société (future Développement d'alternatives) | 34 384 | 25 700 |

| 2009 | | 151 604 | 95 955 |
|--|--|----------------|----------------|
| Centre d'accueil de jour pour des personnes ayant des troubles mentaux à Bichkek, IP3774B-PI00241 (continuation du projet IP31400) Projet pluriannuel sur 2 ans : Montant total : 65 823 euros Total participation SC : 41 700 euros | Santé mentale et société (future Développement d'alternatives) | 31 439 | 16 000 |
| Défense des droits des personnes détenues et condamnées à la prison à vie, IL02180 | Citoyens contre la corruption | 45 960 | 39 960 |
| Défense de la liberté d'expression au Kirghizstan : pour un journalisme civique en faveur des plus vulnérables. Prix des droits de l'Homme de la République française 2009, IL02490 | Citoyens contre la corruption | 34 060 | 14 000 |
| Développement d'un réseau d'acteurs pour lutter contre la traite des êtres humains, IP40490 | El Agartuu | 40 145 | 25 995 |
| 2010 | | 201 178 | 163 510 |
| Education à la citoyenneté et à la tolérance dans la vallée du Ferghana, IP42060-PI10397 Projet pluriannuel sur 2 ans : Montant total : 57 902 euros Total participation SC : 48 000 euros | Fondation pour la tolérance internationale | 38 601 | 32 000 |
| Complément au projet éducation à la citoyenneté et à la tolérance dans la vallée du Ferghana, IP4368-PI10709 (continuation du projet IP42060) | Fondation pour la tolérance internationale | 19 902 | 19 000 |
| Centre d'accueil de jour pour des personnes souffrant de troubles mentaux à Bichkek, IP4289A-PI10567 (continuation du projet IP37740) Projet pluriannuel sur 2 ans : Montant total : 76 030 euros Total participation SC : 76 030 euros | Développement d'alternatives | 34 510 | 34 510 |
| Défense des droits des personnes détenues et condamnées à la prison à vie, IL0273A-PI10687 (continuation du projet IL02180) Projet pluriannuel sur 2 ans : Montant total : 88 140 euros Total participation SC : 70 000 euros | Citoyens contre la corruption | 41 070 | 32 000 |
| Réhabilitation psycho sociale pour les victimes du conflit de juin 2010, IQ17901-PI10635 | El Agartuu | 31 535 | 25 000 |
| Renforcement d'un réseau d'acteurs pour lutter contre la traite des êtres humains, IP43620-PI10703 (continua- | El Agartuu | 35 560 | 21 000 |

| | | | |
|--|--|----------------|----------------|
| tion du projet IP40490) | | | |
| 2011 | | 158 441 | 146 070 |
| Education à la citoyenneté et à la tolérance dans la vallée du Ferghana, IP42060-PI10397 Projet pluriannuel sur 2 ans : Montant total : 57 902 euros Total participation SC : 48 000 euros | Fondation pour la tolérance internationale | 19 301 | 16 000 |
| Centre d'accueil de jour pour des personnes souffrant de troubles mentaux à Bichkek, IP4289B-PI10567 (contINUATION du projet IP37740) Projet pluriannuel sur 2 ans : Montant total : 76 030 euros Total participation SC : 76 030 euros | Développement d'alternatives | 41 520 | 41 520 |
| Défense des droits des personnes détenues et condamnées à la prison à vie, IL0273B (continuation du projet IL02180) Projet pluriannuel sur 2 ans : Montant total : 88 140 euros Total participation SC : 70 000 euros | Citoyens contre la corruption | 47 070 | 38 000 |
| Renforcement d'un réseau d'acteurs pour lutter contre la traite des êtres humains, PI110287 (continuation du projet IP43620) | El Agartuu | 50 550 | 50 550 |
| Total | | 770 125 | 599 445 |

Annexe 4. Cartes

